

Las políticas de lucha contra el fracaso escolar: ¿programas especiales o cambios profundos del sistema y la educación?¹

Policies for Combating School Failure: Special Programmes or Sea Changes in the System and in Education?

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2012-EXT-211

Juan Manuel Escudero Muñoz

Universidad de Murcia. Facultad de Educación. Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Murcia, España.

Begoña Martínez Domínguez

Universidad del País Vasco. Facultad de FICE. Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Guipúzcoa, España.

Resumen

El fracaso escolar es un problema que aqueja seriamente a la mayoría de los países y, en concreto, al sistema educativo español. Actualmente los hallazgos más importantes sobre cómo afrontarlo apuntan que la proliferación de programas específicos no es la estrategia más efectiva. A pesar de que en España se han realizado esfuerzos importantes para combatir el fracaso escolar en las dos últimas décadas, el enfoque dominante ha consistido en diseñar y desarrollar programas extraordinarios, específicos para la población escolar en riesgo, parciales y no sistémicos. Las condiciones administrativas y pedagógicas, así como la

⁽¹⁾ El artículo está basado en y amplía el proyecto I+D *Análisis y documentación de buenas prácticas con alumnos en riesgo de exclusión educativa en la ESO (2006-2009)*, en el que participamos, además de las dos personas firmantes, los miembros de los respectivos grupos de investigación. Otros resultados de dicho proyecto se han sido publicado en las referencias bibliográficas que se citan.

implementación y los resultados de las medidas han sido dispares. No todas las medidas que se han aplicado han sido bien evaluadas y siguen planteando retos importantes tanto para la investigación como para las políticas en este campo. El conocimiento teórico y diversas experiencias reclaman, más bien, cambios profundos del sistema en su conjunto y del núcleo del currículo y los procesos de enseñanza y aprendizaje. Estos cambios han de traducirse en la adopción de políticas y prácticas no solo reactivas sino también proactivas e integrales. Deben basarse en otras formas de enmarcar el problema y de articular las actuaciones, de modo que queden comprometidas las transformaciones necesarias de las propias palabras y discursos, pues son factores decisivos. Los cambios profundos en perspectiva deberán concretarse en pactos sociales y políticos, en el fortalecimiento de la educación pública y en una revisión profunda del currículo y la enseñanza, de la gestión de los centros, del profesorado y sus condiciones de trabajo y desarrollo profesional. También interpelan a los distintos servicios y profesionales de la Administración, así como a las familias, la comunidad y la sociedad en su conjunto.

Palabras clave: programas extraordinarios de atención a estudiantes con dificultades de aprendizaje, balance de programas específicos, palabras, comprensión y discursos sobre el fracaso escolar, cambios sistémicos para una educación inclusiva.

Abstract

School failure is a big problem in many countries and particularly in the Spanish educational system. Nowadays, the leading findings on how to address the issue seem to reject the idea of a proliferation of specific programmes as the most effective strategy. In spite of well-known Spanish efforts to combat school failure over the last two decades, the foremost approach has been to design and implement special, partial, non-systemic programmes specifically targeting the school population at risk. Administrative and pedagogical conditions, programme implementation and outcomes have varied. In fact, not all measures applied have been thoroughly evaluated; they still pose major challenges for research and the political agenda in this field. Theoretical knowledge and a range of reported experiences call instead for sea changes in the system as a whole, the core curriculum and teaching and learning processes. These changes must lead to the adoption of not only reactive policies and practices, but also proactive, comprehensive policies and practices. They must be based on other ways of looking at the problem and marshalling actions, so as to involve the necessary transformations of the very words and discourses at issue, because they are decisive factors. There is a need for social and political accords, a strengthening of public education and a top-to-bottom revision and transformation of the curriculum, teaching, school management, teachers, teacher working conditions and career development in teaching. Government

services, government-employed professionals, families, communities and society as a whole are urged to make a sea change as well.

Key words: special programmes for students with learning difficulties, evaluation of specific programmes, words, understanding and discourses concerning school failure, systemic changes for inclusive education.

Introducción

El fracaso escolar es un problema que aqueja en mayor o menor medida a todos los países y sistemas educativos. Prácticamente todos han diseñado y aplicado determinadas políticas y medidas dirigidas a combatirlo. El sistema educativo español en particular, desde mediados de los noventa, es decir, desde los primeros años de la implementación de la LOGSE (1990) hasta la fecha, ha venido aplicando un abanico creciente de programas y actuaciones específicas, desplegadas por toda la educación obligatoria, en particular, en la ESO. No es fácil realizar un balance fundado de dichos programas. En muchos casos falta una evaluación adecuada; además, los estudios e informes realizados utilizan marcos teóricos y metodologías heterogéneas, de manera que los resultados no siempre son homologables. Nuestro propósito, pues, no es ofrecer un balance representativo, sino tan solo una serie de reflexiones generales y ciertos análisis basados en algunas investigaciones que hemos seleccionado.

En la preocupación nacional e internacional sobre el fracaso no solo importa la existencia o no de programas específicos. Tienen mayor recorrido cuestiones de fondo como los enfoques conceptuales y su orientación estratégica; su lugar dentro del gobierno y la gestión de los sistemas escolares; su tratamiento organizativo, cultural y pedagógico por parte de los centros y de los profesores; la población del alumnado destinatario, representada por colectivos y sujetos desfavorecidos económica, social y culturalmente. El artículo se centra en el sistema español, particularmente en el período que discurre entre mediados de los años noventa hasta la fecha. Durante esos años se han realizado esfuerzos importantes (proliferación de medidas), pero el fracaso persiste como una roca pesada. De ahí la pertinencia de la pregunta enunciada en el título: ¿medidas específicas o cambios profundos del sistema y la educación?

En la primera parte del artículo, se tratan los consensos aparentes y también las controversias sustantivas sobre qué hacer, cómo y en qué dirección. En la segunda parte, se ilustra la proliferación de medidas dispuestas. A continuación, se valoran las luces y sombras de algunas de ellas. Por último, se propone una posible explicación teórica de las sombras y se aboga por la necesidad de acometer cambios profundos del sistema y de la educación.

Diferentes discursos desde los que se propone su estudio

El fracaso escolar, entendido aquí como la no graduación en la ESO, es un serio problema. No solo porque priva a las personas del derecho a un bagaje de herramientas intelectuales, personales y sociales para poderse labrar un presente y futuro dignos, sino también porque representa una amenaza a las raíces mismas de la vida en común, la democracia auténtica, el progreso económico y social y, desde luego, la propia credibilidad y legitimidad del sistema educativo.

No se debate que, para afrontarlo, haya que hacer algo; eso es una obviedad. Lo que hay que discutir es qué ha de hacerse, por qué y cómo, y quiénes habrían de ser los agentes e instancias involucradas en ello. Muchas voces de políticos, administradores, expertos, profesionales y familias proclaman que los altos índices de fracaso escolar existentes y el malestar que generan son intolerables. Sin embargo, cuando se desciende a los detalles, a tareas, contenidos y actuaciones concretas, los consensos genéricos se desvanecen y terminan surgiendo valores antagónicos, intereses particulares, políticas y compromisos divergentes. Sin duda, si hay algún ámbito donde se hacen más visibles y conflictivas las opciones ideológicas y los intereses de las diferentes fuerzas sociales y políticas, es en la comprensión y las políticas educativas que en esta materia se sugieren.

En realidad, el fracaso escolar, entendido como las dificultades de aprendizaje que pueden constituir un riesgo de que algunos estudiantes fracasen, no representa un asunto compacto ni simple. Es algo que tiene muchas caras, que se construye en niveles diferentes por las acciones o las omisiones de múltiples agentes (Escudero, en prensa). En la teoría, una y otra vez se advierte de que las explicaciones fáciles y simplificadoras no son adecuadas. En la práctica, las políticas que se disponen y se aplican suelen estar, salvo honrosas excepciones, escoradas. Las mentalidades y las acciones dominantes en este campo no representan siempre un equilibrio razonable entre las responsabilidades que han de atribuirse al sistema social y educativo (que

crea y sanciona fracasos), y aquellas que se atribuyen a los sujetos y a sus familias, modelos y contextos de vida. Sin embargo, la lógica hegemónica sigue tratando el éxito o el fracaso como una cuestión de mérito personal y deja de lado otras claves más amplias, escolares y sociales.

Esa mirada parcial del problema ha llevado a que muchas de las respuestas que se le dan hayan buscado, en esencia, la normalización y adaptación de los sujetos al sistema con la intención generosa de «recuperarlos» (Martínez, 2002). Así, se dejan fuera de la atención debida el sistema y los cambios profundos que es necesario hacer en él. La perspectiva del déficit y la tendencia a culpar a las víctimas han contaminado las mejores intenciones de muchos programas de compensación y han distorsionado otros programas extraordinarios. Al personalizar el riesgo y los fracasos, se excusa tener que poner en cuestión el orden social y escolar vigente; estudiar seriamente el reconocimiento, la valoración y el trato que ofrece a los sujetos más distantes de sus contenidos, reglas de juego y requerimientos, a los más aquejados, a fin de cuentas, de la pobreza cultural, material y social (Martínez, 2002; Escudero, González y Martínez, 2009; Noguera, 2011; Zyngier, 2011).

Al interrogarnos sobre los retos y las respuestas al fracaso escolar, el nudo gordiano de los problemas no reside por tanto, en hacer algo, sino en qué tipo de decisiones se han de tomar, qué elementos del sistema y de la educación se deben reconsiderar, por qué es imperativo hacerlo, cuáles podrían ser las estrategias más idóneas y efectivas a tal efecto. Por ello, una de las formas de abordar el tema que nos ocupa puede ser valorar el grado en que las políticas y las prácticas destinadas a garantizar a todos la educación debida están integradas y articuladas dentro -no fuera o al margen- del sistema educativo, de los centros, del currículo y de la enseñanza ordinaria.

En este campo, hay muchas razones de peso para reclamar una visión sistémica en lugar de actuaciones parche, reactivas y paliativas. Se han de considerar como se merecen algunos datos de los países cuyos sistemas educativos van mejor (Barber y Moursed, 2007). Sus mensajes abundan en que la calidad y la equidad tienen que ir íntimamente ligadas, así como en que requieren algo más que prédicas y cambios de estructuras. Para ello, no bastan los cambios estructurales, ni tampoco la segregación del alumnado con dificultades o en situación de riesgo sino que, por el contrario, lo que se necesita son cambios culturales profundos y sistémicos, expresamente focalizados en que todos aprendan (Fullan, 2010).

Se dice que el objetivo de mejorar la calidad y los resultados se refiere a todos y que, por lo tanto, ha de incluir expresamente la reducción significativa de la brecha de las desigualdades. Sin embargo, cuando se habla de todos, pocas veces

se hace referencia a la implicación de todos los niveles macro, meso y micro del sistema y a la de sus respectivos agentes, desde los políticos, administradores, inspectores y formadores, hasta los directivos de centros y profesores, los alumnos, las familias y la comunidad (Raffo et ál., 2009; Escudero y Martínez, 2011). Además de garantizar los recursos financieros y materiales necesarios, es crucial crear y articular capacidades y compromisos colectivos y bien coordinados, construir y desplegar alianzas sociales y educativas tejiendo una red densa de capital social (políticas y agentes sociales y escolares) que den la batalla al absentismo, al desapego escolar, al riesgo y a la exclusión socioeducativa (Ainscow et ál., 2007; González, 2010; Escudero y Martínez, 2011; Noguera, 2011). Todo aquello que pudiera distraer de esos propósitos y de esas líneas de actuación no servirá para garantizar efectivamente el derecho esencial a la educación, sino para impedirlo: sea al apostar por la excelencia excluyente, al hacer de la autonomía de los centros una estrategia de liberalización de la educación al servicio de los mejores o al crear trayectorias formativas diferenciadas y marginales bajo el pretexto de adaptarse a necesidades de estudiantes ‘especiales’.

El aumento de programas fuera de la enseñanza ordinaria, ¿una forma de solucionarlo?

En las políticas usuales para prevenir el fracaso, desde los años noventa, la tendencia dominante ha derivado en una proliferación creciente de medidas especiales, sobre todo en la ESO. La legislación al respecto ha sido cuantiosa, quizás hasta abusiva. En este punto se ofrece una muestra ilustrativa de su proliferación.

En el contexto de una investigación llevada a cabo sobre programas extraordinarios de atención a la diversidad, González, Méndez y Rodríguez (2009) realizaron un análisis del conjunto de medidas y actuaciones que han venido aplicándose durante los últimos años, concretamente en la Región de Murcia. Las agruparon en diversas categorías: medidas o programas de apoyo y refuerzo, de apoyo específico, de diversificación curricular, de iniciación profesional (ahora PCPI), de educación compensatoria y PROA (Acompañamiento y Apoyo y Refuerzo). Bajo la categoría de «medidas de apoyo ordinario» agruparon hasta cinco actuaciones diferentes aún más específicas; también incluyeron cinco actuaciones bajo el marchamo de «apoyo específico» y cuatro bajo el de «compensación educativa». En su conjunto, pues, un abanico prolífico, extenso y abigarrado (González et ál., 2009):

Los centros (institutos) –dicen las autoras citadas– no solo se enfrentan al reto de atender cotidianamente a la diversidad de su alumnado, ya de por sí complejo, sino también a un entramado legislativo con frecuencia enmarañado, por el que no es sencillo navegar. La proliferación de normativa sobre el particular no siempre facilita disponer de una visión de las medidas de atención a la diversidad mínimamente comprensiva y clara de en qué consiste y conlleva cada una de las ella, cómo plantearlas y desarrollarlas en el centro (p. 84).

En el País Vasco, otros estudios realizados (Martínez, 2011; Martínez, Sostoa y Mendizábal, 2009) han descrito un panorama algo diferente pero, en el fondo, bastante similar. Ambos casos revelan que esas dos comunidades autónomas –como otras, seguramente–, además de concertar y aplicar medidas nacionales, han hecho uso de sus competencias para añadir al abanico general otros programas propios. En lo que respecta a iniciativas del Ministerio de Educación, los programas de cooperación territorial (MEC, 2010) pueden tomarse como otro ejemplo de la misma tendencia, a escala nacional. En el documento citado se observa un total de 17 programas, agrupados en cinco grandes categorías: mejora del rendimiento, modernización del sistema educativo, potenciación de la formación profesional, información y evaluación como factores de mejora, y profesorado. Coba y Grañeras (2011) han analizado esas y otras actuaciones en materia de superación del fracaso y han constatado logros estimables en determinados indicadores; haremos referencia a ello después. El anuncio reciente de una nueva reforma de la arquitectura del sistema educativo, particularmente por lo que respecta a la ESO, suscita interrogantes serios acerca de hacia dónde y de qué manera va a discurrir nuestra política de apoyos a la prevención del fracaso escolar.

Una valoración parcial con luces y sombras

A pesar de las reservas que vamos a exponer, entendemos que los programas en cuestión han cosechado logros que no se habrían alcanzado en su ausencia. Asimismo, el balance que proponemos es parcial. Para una visión más amplia procede revisar, por ejemplo, el informe elaborado por Coba y Grañeras (2011), donde se ha dado cuenta de un conjunto de actuaciones de mayor alcance y del que nos hacemos eco. Además de una ligera referencia a PROA, daremos cuenta breve –por razones de espacio– de los resultados de algunas de nuestras investigaciones sobre el Programa de Diversifi-

cación Curricular (PDC) y el Programa de Iniciación Profesional (PIP, ahora PCPI). En las referencias citadas se pueden ver estos programas con más detalle.

Tomando en consideración algunos datos ofrecidos por Caba y Grañeras (2011, p. 16), entre el curso 2007 y 2010 se han observado mejoras que permitirían hablar de algunas luces. Así podría interpretarse el hecho de que, entre los dos años citados (los datos del último año están basados en estimaciones elaboradas a partir de los datos de 2008), la tasa de graduación en ESO haya pasado desde el 69,2% al 76,2%, la de abandono escolar temprano haya bajado del 31,0% al 23,9% y, ya en la educación postobligatoria, la de titulación en Secundaria superior haya subido del 52,7% al 63,9%, si se suman las cifras del Bachillerato y la Formación Profesional Superior. Estos resultados han de ser consignados, sin duda, en el haber. Tienen el inconveniente, no obstante, de que son reflejo únicamente de datos medios nacionales y, por lo tanto, no dan cuenta de diferencias locales. Por otro lado, no hay bases para establecer relaciones directas entre los programas descritos y la mejora de los indicadores citados. Algunos programas, como el PDC o el PIP (antes PGS), por ejemplo, vienen desarrollándose hace más de una década y solo se han constatado logros como los aducidos en los cursos citados, por lo que, a nuestro entender, sería difícil establecer si dichos logros se deben a tales programas o a otras actuaciones y circunstancias sociales y escolares.

PROA ha contado con un seguimiento y una evaluación propios en la amplia muestra nacional de centros donde se ha desarrollado (Rivière; 2008; Manzanares y Ulla, 2011). Como es objeto de un tratamiento específico por otras contribuciones en este mismo monográfico, solo seleccionaremos algunos datos relevantes para nuestro propósito. Entre sus *luces*, destacamos la valoración tanto de la versión de acompañamiento como de la de apoyo y refuerzo por todos los participantes (desde los profesores y los equipos directivos hasta los estudiantes y las familias); la mejora en la promoción de curso suscitada por la continuidad del programa de acompañamiento en centros; las mejoras en Lengua y Matemáticas; la existencia de una buena planificación y coordinación, así como de una percepción positiva –tanto por parte de los profesores como de los alumnos implicados– de las aportaciones a la mejora de PROA en su conjunto. Aquello que se interpreta como *sombras* tiene que ver con las diferencias observadas entre Primaria y Secundaria (por la edad de los alumnos y la cultura de cada una de esas etapas); con el hecho de que tanto el acompañamiento como el apoyo y el refuerzo muestran mejores resultados en los centros de reciente incorporación que en los que llevan dos o tres años desarrollándolos (un tema pendiente de explicar es la constatación de que la versión del acompañamiento funciona mejor allí donde los tutores acompañantes son docentes en lugar monitores externos, como apunta

Rivière -2008-, aunque este dato se matiza en la evaluación más reciente de Manzanares y Ulla -2011-; y, por último con que la colaboración de otras instituciones como los centros de profesores ha sido escasa y no se ha detectado una formación del profesorado para la implementación (Manzanares y Ulla, 2011).

Para ilustrar luces y sombras de PDC y PIP, solo tomaremos ciertos datos de las investigaciones realizadas en Murcia (Escudero, 2005; *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 2009, p. 13.3) y en el País Vasco (Martínez, 2011; Martínez et ál., 2009), en las que, además de estudios de campo (cuestionarios y entrevistas), se realizaron estudios de caso, observaciones de aula e historias de vida del alumnado (Portela, Nieto y Del Toro, 2009).

El PDC y el PIP, como el PROA, suelen ser apreciados por los centros, por los profesores en general -y todavía más por los docentes implicados-, así como por la mayoría de los estudiantes. Los alumnos valoran mucho el hecho de que los profesores de esos programas los ayudan más y mejor a comprender los contenidos que los anteriores docentes de la ESO, se muestran más cercanos y dispuestos a ayudarlos con las dificultades de aprendizaje, los apoyan y los tratan bien. La participación en los programas les ha permitido recuperar el interés por el trabajo escolar, mejorar sus expectativas de seguir estudiando y tener experiencias de éxito en lugar de fracasos continuados (Escudero, 2005; Martínez, 2011).

En relación con el profesorado, diferente según la comunidad autónoma y según otras variables profesionales, es justo destacar que hemos encontrado buenos ejemplos de docentes «militantes» en pro de la equidad. Han dedicado a estos alumnos lo mejor de sí mismos, en ocasiones han cumplido con el papel de ser sus «abogados defensores» en los centros y departamentos. En la mayoría de los casos, las tasas de graduación en la ESO vía PDC rayan en el 80% (aunque hay variaciones por años y cursos); por su parte, el PIP (donde la deserción puede llegar a ser notable) ha servido a veces como una vía hacia la Formación Profesional de Grado Medio. En otros casos, aunque son menos, también ha servido como vía para entrar en el PDC y lograr la graduación en ESO.

Las *sombras* más llamativas se refieren a que esos programas ocupan un lugar marginal en los centros a pesar de su valoración. Se aprecia en los criterios aplicados a la asignación del profesorado: es escaso el número de profesores de mayor experiencia y cualificación. También se deja notar en la planificación del currículo y la enseñanza: una vez que se ha elaborado el proyecto formal que la Administración exige, este no suele ser objeto sistemático de mejora, sino que se deja ampliamente en las manos «libres» de cada docente. La distribución de recursos y de espacios, incluidos los

horarios, tiene un tratamiento desigual. Tanto este aspecto como sobre todo el hecho de que el PDC y el PIP muestran una clara jerarquía y distinción entre sí –además de, evidentemente, la que ya supone cada uno respecto al currículo y la enseñanza ordinarios– revelan que las calificaciones, catalogaciones y etiquetas tienen un papel muy activo en las valoraciones y respuestas a las dificultades del aprendizaje.

Generalmente, los centros tienen bien establecidos los criterios y procedimientos por los que se derivan alumnos hacia una u otra medida, aunque esta derivación lleva consigo la reducción de expectativas, una merma de los contenidos trabajados, así como una relajación –más acusada en el caso del PIP– de los criterios de evaluación del rendimiento escolar. Los procesos de enseñanza y aprendizaje observados en las aulas muestran, igualmente, una notable heterogeneidad. En casi todas las clases analizadas prevalecen buenas relaciones y un clima positivo y distendido, aunque no siempre es favorable para aprender con el orden y la persistencia que convienen. No en todas ellas, sin embargo, se utilizan metodologías y materiales didácticos acordes con la globalización de los contenidos por ámbitos (siguen primando las asignaturas), ni en todas se observan tareas y actividades que busquen una comprensión profunda de los contenidos y el desarrollo de habilidades superiores de pensamiento, indagación, creatividad y resolución de problemas.

Hemos observado una mayor globalización de los contenidos y un uso de metodologías basadas en proyectos y problemas –expresamente centradas en el cultivo de habilidades superiores, más en los ámbitos de tecnología y práctica que en los otros, y más, a su vez, en el ámbito científico-matemático que en el sociolingüístico (PDC)–. Estas metodologías también son más patentes en el ámbito específico de Formación Profesional del PIP que en la formación básica de este mismo programa, aunque hemos observado unos cuantos ejemplos de clases en las que se trabaja bien este aspecto, centrado en restañar lagunas importantes de aprendizajes instrumentales y básicos.

En uno de los proyectos de investigación realizado se pretendió identificar la existencia o no de buenas prácticas (Escudero, 2009). En un «Tema del Mes» de *Cuadernos de Pedagogía* (Escudero, 2008, donde también se recogieron otras experiencias distintas a las que nosotros estudiamos) y en el citado monográfico de la revista *Currículum* (Granada), hemos dado cuenta de ello. Las conclusiones apuntan a que hay casos de buenas prácticas individuales, pero no de equipos docentes. Hay ejemplos de buenos programas «consentidos» por los centros, pero no abundan, salvo alguno aislado, centros que, como tales y en su conjunto, estén activa y conjuntamente involucrados en la prioridad de prevenir colectivamente el fracaso (Luzón, Porto, Torres y Ritacco, 2009; Martínez, 2011).

Como en la evaluación de PROA, nuestras investigaciones revelan serios problemas en la formación del profesorado. Cuando los docentes opinan sobre la importancia de su formación para la mejora sucesiva del PDC y del PIP, no solo afirman que ha sido muy escasa, sino también que no es uno de los asuntos más importantes a los que habría que atender (Escudero, 2005). Cuando hablan de la política y los apoyos por parte de la Administración, abundan en que sus directrices desconocen la realidad del alumnado y la de ellos mismos como docentes. Cuando se les preguntó a quienes trabajan con los alumnos de Iniciación Profesional en centros fuera de los IES (llamados CIP en el País Vasco) acerca de su valoración del entonces previsto PCPI manifestaron claras dudas sobre el futuro del programa, argumentando que la filosofía y las prácticas que requieren esos alumnos son ajenas a la cultura y la enseñanza de los centros de Secundaria (Martínez, 2011).

Una explicación teórica de las sombras y algunas propuestas alternativas

En las condiciones actuales de crisis, el objetivo de reducir el fracaso es tan justo e imperativo como complejo y difícil. Aunque viendo las cosas con cierta perspectiva, puede que para promover las condiciones, factores o dinámicas más adecuados no solo esté en cuestión –como se dijo anteriormente– qué cosas hacer y cómo, sino, sobre todo, la necesidad de revisar la comprensión de ese reto, profundizando en la reflexión sobre la naturaleza y los significados que encierran el éxito y el fracaso escolar.

En relación con los programas específicos para atender a los estudiantes con más dificultades escolares

Con la intención de rescatar algunas luces observadas en el desarrollo de los programas específicos de apoyo y sugerir alguna explicación de las sombras, formularemos a continuación tres interrogantes y sus propias consideraciones.

¿Es adecuada y suficiente la proliferación de programas para abordar el fracaso y garantizar el éxito escolar? Las evidencias mejor documentadas y contrastadas que se han obtenido en diferentes investigaciones (Escudero, 2009; Barber y Moused, 2007; Fullan, 2010; Noguera, 2011; Zyngier, 2011) nos permiten concluir que la puesta en marcha de algunos programas excepcionales ha supuesto logros parciales que no habrían ocurrido sin ellos. De hecho, muchos alumnos han sacado provecho de esas segundas oportunidades y restañado heridas académicas, personales y sociales y, des-

de luego, su exclusión educativa ha sido menos severa que la que habrían sufrido de no disponer de tales apoyos, reconocimiento, atención y cuidado. Así que a diferencia de épocas precedentes, se puede afirmar que parte del sistema educativo actual, algunos centros y un sector del profesorado siguen ofreciendo muestras palpables de lo que comporta creer en el valor de la educación y el derecho a ella, y lo que conlleva poner sus mejores conocimientos, capacidades y compromisos al servicio de los sujetos y colectivos más vulnerables y susceptibles de quedar excluidos de los logros educativos teóricamente garantizados.

De todas formas, el hecho de considerar que muchos de esos programas son un testimonio vivo de que, para algunos estudiantes, el currículo, la enseñanza y las relaciones pedagógicas pueden ser diferentes y mejores a las de las aulas ordinarias en las que no fueron bien acogidos ni reconocidos nos lleva a centrarnos de nuevo en la poca o al menos insuficiente capacidad inclusiva del sistema educativo, del currículo y de la enseñanza ordinaria, a pesar de que estos son el lugar común donde todos los alumnos sin excepción debían aprender cada vez más y mejor.

En ese sentido, nuestra respuesta a la pregunta inicial no sería tan positiva y favorable al uso de medidas especiales, una vez comprobado que su aumento progresivo no solo no está reduciendo el nivel del fracaso escolar, sino que paradójicamente está reforzando la idea de que es el alumnado (individual y colectivamente) el responsable de su fracaso y de que solo fuera de los espacios ordinarios y con programas excepcionales es posible atender sus necesidades. Por ello, y sin poner en cuestión si las distintas medidas y programas adoptados en la propuesta del MEC (2010) -mejora del rendimiento, modernización del sistema, información y evaluación como factor de calidad, formación del profesorado, programas como el PROA, etc.- son o no importantes, quisiéramos centrar la reflexión en si se espera realmente mejorar la calidad del sistema y, por ello, reducir el fracaso tratando cada una de ellas por separado y sin analizar la enseñanza ordinaria. Ya que, una vez que se han reconocido sus luces como es debido, lo que las sombras revelan es que muchas medidas no ordinarias y programas específicos están pensados o al menos desarrollados *en y para* los márgenes (estudiantes, docentes y centros especiales, o sea públicos), pero no *en y para* el núcleo del sistema, el currículo y la enseñanza a favor de todos los estudiantes. Esto contribuye a la fragmentación y dualidad del sistema (entre centros públicos y privados, y dentro de cada uno de ellos entre programas, entre estudiantes y entre profesores).

¿Es necesario revisar qué entendemos por fracaso y qué agentes son los responsables? Venimos sosteniendo que la prevención del fracaso no solo concierne a cómo hacer las cosas, sino también a cuáles son las ideas, los presupuestos y la comprensión

que subyacen a las cosas que se hacen. En este sentido, es ineludible revisar lo que queremos decir cuando hablamos de fracaso, qué factores, condiciones y dinámicas lo producen, a quiénes consideramos sus agentes responsables y, entonces, de qué manera han de redistribuirse las responsabilidades para prevenirlo o remediarlo.

En esta materia, los avances serán poco probables mientras siga enraizada en mentalidades y prácticas una concepción individualista del éxito y el fracaso, o la convicción de que hay quienes valen y quienes no valen para el estudio. Está por tanto en entredicho la misma noción de capacidad o discapacidad en curso. No habrá políticas ni centros y aulas educativas inclusivos de calidad allí donde persista la idea de que el logro de los aprendizajes (¿cuáles de ellos?) es más una cuestión de mérito que de derechos. Y allí donde se sostenga que lo que les pasa a los estudiantes en las aulas, lo que aprenden o dejan de aprender, depende en su mayor parte o en exclusiva *de* ellos y de sus familias, pero no de la escuela ni de las políticas educativas, los focos de atención seguirán centrados en los sujetos, en sus déficits, en su descalificación. Como mucho, se aceptará y valorará la existencia de medidas generosas, pensadas, en un sentido, para habilitar espacios adaptados a quienes no van bien; en otro, para dejar intacto el orden escolar vigente y, como suele afirmarse, proteger de las molestias que suponen los individuos «que no van bien» a quienes quieren y pueden aprender. Así se mantiene la lógica que refuerza las desigualdades injustas y que, con frecuencia, ni siquiera es adecuada para los alumnos que le sacan más provecho.

En este sentido, la revisión realizada de la literatura sobre éxito y fracaso, inclusión y exclusión educativa, capacidad y discapacidad, riesgo o vulnerabilidad escolar nos permite afirmar que, para hacer una interpretación adecuada de los diferentes resultados obtenidos por tantos programas y de su impacto en la mejora de la calidad de la enseñanza, es necesario revisar la concepción teórica que subyace a ellos. Al fin y al cabo, se trata de fenómenos que tienen muchas dimensiones, que resultan de la confluencia de múltiples factores y que están constituidos por algunas acciones acertadas, pero por muchas omisiones indebidas. Si, como es cierto, hay sujetos y colectivos que no van bien, que no se implican en el aprendizaje como sería deseable (González, 2010) y que no aprenden lo que se les enseña, es necesario abordar que nada de ello ocurre en el vacío. Suele suceder así, además de por un sinfín de factores extraescolares, porque hay centros y docentes que tampoco resultan adecuados a estos alumnos, tampoco se implican como sería deseable en ayudarlos a aprender y no saben, no pueden o no están por la labor de hacerse cargo de sus realidades académicas, personales y sociales. Esa ha sido la lógica que antes ha hecho más profunda la brecha de separación entre la escuela y los sujetos más desaventajados (y la sigue haciendo). Una

brecha que, por cierto, tantas reformas como las conocidas no han logrado atenuar significativamente (Escudero y Martínez, 2011; Noguera, 2011).

No se entenderá ni afrontará adecuadamente el fracaso escolar, si es que persiste aquí y ahora (en algunos sistemas como el nuestro con expresiones elevadas), mientras no se active la conciencia de que es un fenómeno relacional, no una realidad natural o irremediable, y de que todos los implicados tienen alguna parte de responsabilidad en él. Sin duda, también un determinado orden escolar (y social) que, por acciones u omisiones, contribuye a generarlo, mantenerlo, sancionarlo. La cultura y los contenidos dominantes, los aprendizajes exigidos y los marginados, las oportunidades creadas para aprender, las relaciones pedagógicas o las pautas que rigen el gobierno de los centros, la profesión docente y su desempeño conforman órdenes educativos incluyentes o excluyentes. Así pues, el fracaso escolar no es ajeno a determinadas políticas sociales y educativas, unas proclives a garantizar la formación de un modo justo, otras obsesionadas con dejar de lado a los de siempre.

Digámoslo con claridad: o ese orden escolar inhóspito para muchos se altera y se transforma con otros presupuestos y prácticas alternativas a las vigentes, o las desigualdades injustas crecerán más y más. O los programas específicos dejan de representar vías de fuga y derivación y el currículo y la enseñanza ordinaria asumen sus objetivos y actuaciones, o cuantas más medidas y programas «no ordinarios» se habiliten, mayor será la deriva de los alumnos con más desventajas hacia ellos. Al mismo tiempo, estos programas servirán para proteger el orden vigente, potenciar la dualidad de la enseñanza y del propio sistema y redistribuirán de forma desigual a la población escolar entre la enseñanza pública y la privada, e incluso dentro del mismo sistema público (Martínez, 2011). Recordemos que aquí, como en otros países, los centros con más programas para «sujetos diversos» suelen ser objeto de estigmatización, generan fugas de las clases sociales con mayor capital económico, cultural y social y acaban polarizando las tensiones entre la red pública y la privada en perjuicio de aquella (Dubet y Duru Bellat, 2007). Por lo tanto, la proliferación de medidas especiales no solo remite a cuestiones organizativas y pedagógicas, sino también a otras de un claro carácter social y político.

¿No será que, en el fondo, el fracaso escolar tiene que ver más con las ideas y los discursos que con los programas y las prácticas? Es muy posible que así sea. Por ello se habla con acierto de la exclusión discursiva en lo social (Herzog, 2010) y de la importancia que tienen en la educación el uso y el abuso de etiquetas, calificaciones y catalogaciones sobre la capacidad o la discapacidad, como si se tratara de realidades objetivas (Escudero et ál., 2009). El éxito o el fracaso no son realidades objetivas,

sino fenómenos construidos social y culturalmente. Las palabras empleadas no solo designan algo independiente de ellas: crean aquello a lo que se refieren, definen, interpretan y valoran. Los lenguajes no solo tipifican sino que, aderezados en discursos que explican por qué y cómo son y ocurren las cosas, terminan avalando unas actuaciones y dejando por el camino otras diferentes, acaso mejores.

Si las raíces más profundas del fracaso escolar anidan en palabras, significados y discursos –y no solo en las prácticas hechas u omitidas–, su naturaleza constitutiva es radicalmente cultural. Por ello, una buena parte de las políticas en liza representa confrontaciones culturales entre distintos modos de ver y de entender lo que ha de hacerse, por qué y cómo. Así las cosas, más que los programas como estructuras, lo que importa es lo que sucede dentro de ellos, los significados que llegan a construirse con unos u otros relatos y discursos. En este plano, se elaboran y circulan ciertos discursos, dentro y fuera de los centros, acerca de quiénes tienen derecho a la educación y quiénes no, por qué las desigualdades han de combatirse o por qué no, quiénes están llamados a corresponsabilizarse de ello. De hecho, hay análisis fundados que sostienen que las mejores intenciones de ciertos programas o medidas específicas pueden no alcanzar sus logros, si sus ingredientes culturales no se desvelan y trabajan críticamente. En términos más radicales, puede suceder que la mera existencia de aquellas, lejos de remediar lo que pretenden (la prevención del fracaso), formen parte de un pensamiento y de una estrategia de fondo que contribuyan incluso a aumentarlo (Escudero et ál., 2009).

Algunas propuestas para hacer cambios profundos en el sistema y la educación

De acuerdo con los criterios y principios democráticos y equitativos, con los que se ha venido realizando el análisis de los resultados ofrecidos, la educación no mejorará, a menos que los sistemas escolares asuman la prioridad de que todos los alumnos aprendan y a menos que se reduzcan efectivamente las desigualdades injustas en contenidos, oportunidades y resultados. Partiendo de dichos principios, y de que en este campo no hay certezas empíricas, presentamos de manera forzosamente abreviada algunas propuestas, con la intención de que se tomen como temas de discusión y deliberación socioeducativa entre los diferentes agentes implicados.

- Hacer posibles los avances progresivos en un lucha efectiva contra las desigualdades educativas existentes requiere inteligencia y propósitos morales concentrados en definir y promover una buena educación, empeñada en y

capaz de garantizar el éxito escolar combatiendo decididamente el fracaso. Esa tarea tiene que ser una prioridad nacional, autonómica, de cada zona escolar, de cada centro y de cada aula. Hace un par de años quedó fuera de un pacto social y político al respecto, pero sigue siendo necesaria incluso en tiempos adversos. Por decirlo, que no quede.

- Se puede discutir de todo, pero no parece razonable poner una y otra vez en cuestión la arquitectura del sistema. No llevará a ninguna parte la insistencia en medidas parciales y fragmentarias, ni tampoco la ¿libre? concurrencia y elección de la ciudadanía entendida como resorte para lograr una buena educación de particulares. Es el sistema educativo en su conjunto el que está llamado a garantizar y velar por una buena educación universal, al menos en la etapa obligatoria. Que haya buenos centros abiertos a todos, buenos docentes, un currículo y una enseñanza inclusivos son aspiraciones cuyo cumplimiento requiere fortalecer la educación pública. Todo lo que la debilite irá en contra de una apuesta consecuente por el éxito escolar y la erradicación del fracaso.
- Apostar por el éxito en los estudios es algo que lleva inexorablemente a interpelar y transformar el orden escolar vigente. Para que sea más habitable por todos, el currículo está llamado a sufrir cambios profundos. Cambios en los contenidos y en los aprendizajes que se trabajan en cada etapa y curso; en los métodos, en los materiales didácticos, en las relaciones pedagógicas y en los apoyos personalizados, para que ocurran más dentro y menos fuera del ámbito escolar. Cambios en lo que se valora y se evalúa, así como en los instrumentos de evaluación, en los datos que se obtienen y en el buen uso que de ellos ha de hacerse con claros propósitos de mejora. Reclamar centros, currículos y aulas habitables por todos no tiene nada que ver con rebajar el nivel, sino, más bien, con someterlo a análisis, fundamentarlo bien y clarificarlo, y con trabajar consecuentemente para que todos aprendan el máximo posible. No con contenidos devaluados, sino rigurosos, relevantes, significativos, conectados con el mundo de los alumnos y aptos para enriquecer sus capacidades de comprenderlo y criticarlo, de resolver situaciones y problemas, de comunicar, de ser creativos, de lograr una imagen positiva de sí mismos y de establecer vínculos con los demás, basados en derechos y en deberes.
- Hacer posible una buena enseñanza y unos buenos aprendizajes para todos pasa necesariamente por hacer posibles, asimismo, buenos aprendizajes para todo el profesorado. La prevención del fracaso no puede estar solo en las manos de quienes trabajan en programas especiales. Las políticas de profesorado

(formación inicial, selección, desarrollo profesional) han de ser consecuentes con el derecho a la educación como una responsabilidad de todo el sistema, de todos los centros, de todos los profesores. Hacerlo posible, asimismo, interpela al gobierno y a la gestión de los centros, al liderazgo de los equipos directivos (González, 2008; Bolívar, 2012) y de otras figuras existentes; alude a los derechos y deberes docentes. Sustener condiciones de trabajo idóneas (¡mucho cuidado con los recortes!), hacer efectivo que los lugares de enseñanza sean también lugares de formación docente en los que aprender, innovar, observar y analizar lo que va sucediendo y sostener un pulso reflexivo y crítico de mejora son caminos necesarios por los que transitar: lo están haciendo los sistemas educativos de más calidad, más justos y democráticos. Se puede hacer también aquí.

- La lucha contra la exclusión y a favor de la inclusión no se podrá librar de forma adecuada si se hace únicamente en cada centro de manera aislada. Los poderes públicos, sus políticas, administración y diferentes servicios (inspección, responsables de las unidades de las Consejerías de Educación, formación y asesoramiento, etc.) tienen tareas insoslayables que asumir para que todos los centros, todas las zonas -y, al cabo, el sistema como un todo- sean inclusivos. Puede parecer exagerado decirlo y, desde luego, es este un tema pretencioso donde los haya. A pesar de ello, debe enunciarse y llevarse a cabo. Al igual que la formación inicial, la selección, el desarrollo y los aprendizajes del profesorado son necesarios para avanzar en experiencias y resultados escolares equitativos, los servicios y profesionales que trabajan en la Administración nacional y autonómica tienen que aprender y formarse para cumplir sus cometidos, entre ellos crear condiciones favorables para que centros y docentes desarrollen capacidades y compromisos con la mejora. Los planteamientos sistémicos de las reformas insisten expresamente en ello (Fullan, 2010): los poderes públicos no solo han de legislar lo justo y lo debido, sino que también deben implicarse activamente en la educación a la que todas las personas tienen derecho.
- El objetivo de avanzar en la reducción de la brecha de las desigualdades educativas y garantizar efectivamente el derecho a la educación desborda los contextos y las posibilidades escolares. Es necesario, por lo tanto, centrar la mirada también en las relaciones y alianzas que han de crearse entre los centros, las familias, la comunidad, el sector de otros servicios y empresas. Se ha de tener una visión de los centros como espacios integrados de servicios donde

se amplíen las oportunidades de formación más allá del horario escolar (por ejemplo para apoyos y acompañamientos de quienes lo necesiten), abiertos a la formación de otros colectivos además del alumnado, en los que la participación de diversos agentes sea posible y efectiva y haga que se constituyan redes de capital social. Sus contribuciones a la prevención del fracaso, al éxito y a la transición entre etapas -y entre la escuela y el mundo adulto- pueden ser claves.

En resumen, es necesario superar la tentación más pragmática, rápida y menos comprometida de seguir poniendo en marcha numerosas medidas parceladas y marginales. Y en su lugar, reclamar sinergias múltiples en diversos niveles; crear y fortalecer ciertos valores, capacidades y compromisos individuales y colectivos, que permitan desarrollar el continuo de respuesta adaptativa que necesita todo sistema educativo, que pretenda dar respuesta a la diversidad de forma inclusiva y con ello prevenir o al menos combatir en profundidad el fenómeno del fracaso.

Referencias bibliográficas

- Ainscow, M. et ál. (2007). *Equity in Education. New Directions*. Mánchester: Center for Equity in Education, University of Manchester.
- AA.VV. (2009). Monográfico Fracaso Escolar y Exclusión Educativa. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev133ART1.pdf>
- AA.VV. *Profesorado. Currículum y Formación del Profesorado*, 13 (3). Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev91ART1.pdf>
- Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *How the World's Best Performing School Systems Come out on Top*. Recuperado de <http://www.mckinsey.com>
- Bolívar, A. (2012). *Políticas actuales de mejora y Liderazgo educativo*. Archidona (Málaga): Aljibe.
- Coba, E. y Grañeras, M. (Dir.). (2011). *Overcoming School Failure: Policies that Work. Spanish OCDE*. Descripción de proyecto, OCDE. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/6061/48631820.pdf>

- Dubet, F. y Duru-Bellat, M. (2007). What Makes for Fair Schooling. En Teese y otros (Eds.) *International Studies in Educational Inequality: Theory and Policy*, vol. 3. Dordrecht: Springer.
- Escudero, J. M. (2005). Fracaso escolar, exclusión educativa. ¿De qué se excluye y cómo? *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev91ART1.pdf>
- (2008). Buenas prácticas ante el riesgo de exclusión en la ESO. *Cuadernos de Pedagogía*, septiembre.
- (2009). Buenas prácticas y programas extraordinarios de atención al alumnado en riesgo de exclusión educativa. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 13 (3), 108-141.
- (en prensa). Formas de exclusión educativa. *Cuadernos de Pedagogía*.
- González, M.^a T. y Martínez B. (2009). El fracaso escolar como exclusión educativa: comprensión, políticas y prácticas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 50, 41-64.
- Escudero, J. M. y Martínez, B. (2011). Inclusión y cambio escolar. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55, 85-105.
- Fullan, M. (2010). *All Systems Go*. Thousand Oaks (California): Corwin.
- González, M.^a T. (2008). Diversidad e inclusión educativa: algunas reflexiones sobre el liderazgo en el centro escolar. *REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6 (2), 82-99.
- (2010). El alumno ante la escuela y su propio aprendizaje: Algunas líneas de investigación en torno al concepto de implicación. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Recuperado de <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol8num4/art1.pdf>
- Méndez, R. y Rodríguez, M.^a J. (2009). Programas de atención a la diversidad: legislación, características, análisis y valoración. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev133ART3.pdf>
- Herzog, B. (2011). Exclusión discursiva. Hacia un nuevo concepto de exclusión social. *Revista Internacional de Sociología*, 69 (3), 607-626.
- Luzón, A., Porto, M., Torres, M. y Ritacco, M. (2009). Buenas prácticas en los programas extraordinarios de atención a la diversidad en Centros de Educación Secundaria. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev133ART9.pdf>

- Manzanares, A. y Ulla, S. (2011). *Evaluación del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo. Curso 2009-2010*. Madrid: Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional.
- Martínez, B. (2002). La educación en la diversidad en los albores del siglo XXI. En D. Forteza y M. R. Rosselló (Eds.), *Educación, diversidad y calidad de vida*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears.
- (2011). Luces y sombras de las medidas de atención a la diversidad en el camino de la inclusión educativa. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 70, (25: 1), 165-184.
- Martínez, B., Sostoa, V. y Mendizábal, A. (2009). Una oportunidad para que los jóvenes que fracasan en la escuela puedan salir de la zona de riesgo de exclusión social. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev133ART10.pdf>
- MEC (2010). *Programas de Cooperación Territorial*. Madrid: Ministerio de Educación.
- Noguera, P. (2011). The Politics of School Reform: A bolder and Bold Approach to Newark. *Berkeley Review of Education*, 2 (1) 5-25.
- Ossandon, J. (2003). *Objeto pedagógico perdido: exclusión en la inclusión educativa*. Universidad de Chile. Recuperado de www.icso.cl/images/Paperss/objeto.pdf
- Portela, A., Nieto, J. M. y Toro, M. (2009). Historias de vida: Perspectiva y experiencia de exclusión e inclusión educativa. *Profesorado. Revista Currículum y Formación del Profesorado*. Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev133ART8.pdf>
- Raffo, C. et ál. (2009). Education and poverty: mapping the terrain and making the links to educational policy. *International Journal of Inclusive Education*, 13 (4), 341- 358.
- Rivière, V. (2008). Plan PROA: Balance de tres cursos. *Cuadernos de Pedagogía*, 382, septiembre.
- Zyngier, D. (2011). (Re)conceptualising risk: left numb and unengaged and lost in a no-man's-land o what (seems to) work for at-risk students. *International Journal of Inclusive Education*, 15 (2), 211-231.

Dirección de contacto: Juan M. Escudero Muñoz. Universidad de Murcia. Facultad de Educación, Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Campus Universitario de Espinardo, 30100 Murcia, España. E-mail: jumaes@um.es