

De los Programas de Garantía Social a los Programas de Cualificación Profesional Inicial. Sobre perfiles y dispositivos locales

Rafael Merino

Rafael.Merino@uab.es

Maribel García

Maribel.Garcia@uab.es

Joaquim Casal

Joaquim.Casal@uab.es

Grup de Recerca Educació i Treball. Departament de Sociologia. Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen

En el artículo se exponen las principales conclusiones a las que los autores han llegado tras más de una década de investigación en el Grup de Recerca Educació i Treball, de la Universitat Autònoma de Barcelona (GRET) sobre los dispositivos de formación para los jóvenes que finalizan la enseñanza obligatoria sin la acreditación. En concreto, se hace un balance de lo que han representado los Programas de Garantía Social (PGS) y se reflexiona sobre dos de los aspectos que pueden tener más incidencia en la aplicación de los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) que, según la reciente Ley Orgánica de Educación, sustituirán a los primeros. Estos aspectos son el perfil y la cuantificación de los candidatos por un lado, y la articulación de los programas en los dispositivos locales de inserción, por el otro. También se hacen algunas reflexiones más sociopolíticas sobre el significado de la escuela inclusiva y la orientación de los futuros Programas de Cualificación Profesional Inicial.

Palabras clave: escuela inclusiva, comprensividad, formación profesional inicial, transición de jóvenes no cualificados, reforma educativa.

Abstract: *From Social Guarantee Programmes to Vocational ones for Initial Skills. Profiles and Local Devices*

This article shows the main conclusions reached by the GRET (Education and Work Research Group, Universidad Autónoma de Barcelona) after a decade of research in the field of training devices for young people who have failed at compulsory school. A brief assessment of social guarantee programs (PGS) is presented along with two reflections which have proved to be useful for the new education Act (LOE) and those vocational programmes dealing with initial skills (PCPI), which will substitute the PGS. These reflections have to do with the number of candidates registered in this kind of programmes and their profiles. On the other hand, the second question has to do with the way local devices for the integration of young people are coordinated and related to each other. This study provides some ideas for the social and political debate on the meaning of inclusive school and the role of PCPI.

Key words: inclusive school, comprehensive school, Initial Vocational Training, transition of non-skilled young people, education reform.

Introducción

La LOE establece y define los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) destinados a los jóvenes que no obtienen el Graduado en la enseñanza secundaria. Vienen a sustituir a los Programas de Garantía Social (PGS) desarrollados en su día por la LOGSE. Por esta razón, la reflexión en torno a estos programas así como a su puesta en marcha requiere considerar el debate en torno a los PGS y su posterior desarrollo y aplicación. La investigación en este campo ha sido más bien parca, como mínimo en agregación y difusión, pero diez años de aplicación permiten una aproximación a su evolución de la cual se pueden extraer algunas consideraciones¹. A la dispersa investigación (Marhuenda, 2000; Marhuenda y Navas, 2004; Oroval y otros, 1997) se suma la escasez de informaciones estadísticas regulares. Asimismo, la descentralización educativa y la externalización de los PGS ha contribuido también a que los datos sean dispersos cuando no ausentes. Hay algunas publicaciones recientes sobre la Ley en su conjunto (Escamilla, Lagares, 2006), pero la mayor parte del debate y análisis se

¹) En el ámbito local hay evaluaciones y diagnósticos sobre perfiles de alumnos y programas pero no han sido agregados de forma suficiente y mucho menos divulgados (Garca, Planas, 2003).

ha dado en los medios de comunicación, y por cierto el tema de los PCPI no ha sido del interés de la opinión publicada, mucho más centrada en aspectos pretendidamente más polémicos como la religión, la educación para la ciudadanía o los contenidos comunes.

El artículo parte de un balance sucinto de la última década y del debate que generó la aplicación de la reforma educativa de 1990 en torno a la comprensividad. Después, hace un balance también somero de los PGS y desarrolla dos cuestiones clave que es preciso tener en cuenta en la aplicación de los PCPI: la primera es la proporción de jóvenes excluidos de continuar en la post-secundaria (y quizás candidatos a tales programas) a partir de una cuantificación de salidas escolares, así como de los perfiles e itinerarios de estos jóvenes; la segunda cuestión es el papel del territorio y de los dispositivos locales de inserción, en la que se apuesta por la coordinación que llamamos integral y transversal. Finalmente, acabamos con unas conclusiones que esperamos sirvan para el debate social y político, para que la aplicación de los PCPI sea una forma de asegurar un sistema educativo inclusivo y no segregador.

La comprensividad en la reforma educativa

Uno de los temas más discutidos y debatidos de la propuesta LOGSE fue la comprensividad en la Enseñanza Secundaria Obligatoria. La prolongación hasta los 16 años en «tronco común» tuvo como consecuencia lógica la desaparición de la Formación Profesional (FP) de primer nivel. Con ello, se posponía la separación del alumnado entre la vía académica y la vía profesional, que hasta el momento venía produciéndose a los 14 años. Esta medida no sólo equiparaba España a la mayoría de países de la UE (con la notable excepción de Alemania) en lo relativo a los años de escolarización, cuya media se situaba en los diez años, sino que también se pretendía atenuar la reproducción de las desigualdades sociales producidas por una orientación prematura escolar y laboral².

⁽²⁾ Cabe recordar la discordancia en edades en la antigua LGE: 14 años para el fin de la escolarización obligatoria y 16 años para el acceso al mercado de trabajo. Ello contribuyó a la génesis de las aulas-taller, que pretendían llenar este espacio de tiempo con una propuesta formativa basada en habilidades manuales y en habilidades sociales. De hecho, los PGS han sido una continuidad no siempre reconocida de las aulas-taller. En cualquier caso, la desescolarización entre los 14 y los 16 años significó durante los años ochenta una gran preocupación social.

A fin de aumentar la igualdad de oportunidades, la reforma educativa preveía una formación amplia que permitiera al alumnado alcanzar unas competencias básicas o salario mínimo cultural para el ejercicio de la ciudadanía (Gimeno Sacristán, 2000; Rué y otros, 2006). Si, a pesar de todo, al acabar la ESO un estudiante no tiene las competencias mínimas, no obtiene el Graduado. A partir de este momento, la falta de acreditación supondría un obstáculo para la prosecución de estudios post-obligatorios. Ésta fue sin duda una de las grandes innovaciones de la LOGSE, que perseguía fomentar el reconocimiento social de los ciclos formativos³.

El aumento de la escolaridad obligatoria y la inclusión de una fracción de jóvenes en la escuela bajo un currículo común será uno de los dilemas fundamentales de la reforma educativa⁴. Ante las dificultades en concretar el principio de comprensividad, la misma Ley ya proporcionaba algunos mecanismos, como las agrupaciones flexibles, los créditos variables o las adaptaciones curriculares. Los límites a la comprensividad surgieron bien pronto en la aplicación de la nueva estructura y en las nuevas directrices pedagógicas. El aumento de la diversidad en las aulas hizo que muchos antiguos institutos de bachillerato se vieran desbordados. Los antiguos institutos de formación profesional ya estaban acostumbrados a un alumnado poco motivado para los estudios y a veces con conductas poco disciplinadas. Pero la desaparición del BUP y de la FP y la puesta en práctica de la ESO, sobre todo del segundo ciclo, puso a prueba la capacidad organizativa y didáctica de muchos profesores, que por falta de convencimiento, de preparación o de ambas cosas elaboraron un discurso muy crítico con la LOGSE (Merino, 2003). Incluso los profesores convencidos de la bondad o de la necesidad de la enseñanza comprensiva constataron las dificultades de su aplicación práctica. Uno de los resultados de la tensión que se generó es la queja de muchos institutos de que se ven en la obligación de «retener» en las aulas a los jóvenes de 15 años que no quieren estudiar y que se comportan de forma poco apropiada con los criterios hegemónicos de la institución escolar.

El dilema del «tronco común» llevaba a otro dilema: la externalización de las respuestas a los jóvenes en situación de fracaso escolar (Casal, García, Planas, 1998), que

⁽³⁾ Lo que se dio en llamar la necesaria «dignificación» de la formación profesional, que arrastraba una mala imagen desde la Ley General de Educación del 1970. Pero esta mala imagen no hacía justicia a la realidad, ya que permitió absorber el aumento de la demanda educativa de los años setenta y tuvo un más que razonable éxito en la inserción laboral (Carabaña, 1997). En realidad, la susodicha dignificación se tradujo en una demanda de una mayor selectividad en los alumnos que acceden a la formación profesional, como diseñó la LOGSE (Merino, 2003).

⁽⁴⁾ Que ha generado el gran problema de qué hacer con los «malos alumnos». Este problema ha sido explicado en numerosos ensayos, algunos de carácter biográfico de profesores de secundaria superados por las circunstancias, como *la Pequeña crónica de un profesor de secundaria*, publicado en el 2001 por el entonces profesor, hoy escritor a tiempo completo, Toni Sala, y que generó en Cataluña un caluroso debate. Otros ensayos son de carácter académico (Feito, 1991; Marchesi, 2004). También ha sido y es un debate importante en Europa (Walther, Stauber, 2002) y en América Latina (Krichesky y otros, 2005, Dávila, 2005; Jacinto y otros, 2002).

verían obstaculizado su acceso ante cualquier opción formativa dentro del sistema educativo. La externalización del «fracaso escolar» ha sido uno de los ejes de crítica ante una comprensividad reducida y el agotamiento de profesores en las adaptaciones curriculares. La escolarización externa y la oferta de formación en segunda oportunidad han sido ejemplos prácticos de formas de externalización⁵. La comprensividad en la enseñanza secundaria inferior y los dispositivos internos o externos de atención al fracaso escolar están en la base de la discusión sobre cómo tienen que diseñarse los PCPI, como veremos más adelante.

Una década de Programas de Garantía Social

Los Programas de Garantía Social han sido la opción formativa prevista en la LOGSE para los jóvenes de más de 16 años que no superaban la etapa de la enseñanza secundaria obligatoria. Inicialmente, estos programas perseguían un doble objetivo. Como se señalaba en el artículo 23 (puntos 2 y 3), tenían por finalidad proporcionar una formación básica y profesional que permitiera a los jóvenes incorporarse a la vida activa pero también preveía la prosecución de estudios en diferentes enseñanzas regladas y especialmente en la formación profesional específica de grado medio, a través de las pruebas de acceso a los Ciclos Formativos de Grado Medio (CFGM).

No obstante, los PGS no preveían ninguna acreditación que posibilitara el reingreso al sistema de enseñanza. La obtención del Graduado una vez finalizada la enseñanza obligatoria pertenecía de nuevo a las Escuelas de Personas Adultas, para mayores de 18 años⁶.

Años después, el desarrollo de los PGS ha supuesto experimentación y aplicación de diferentes modalidades de acciones formativas así como un amplio abanico de posibilidades de cooperación con la Administración local y la administración de trabajo para la realización de estos programas⁷. Inicialmente, los PGS se pensaron más

⁽⁵⁾ El ejemplo máximo de la externalización sin duda se encuentra en la propuesta de la LOCE del 2002 acerca de los itinerarios escolares y en la propuesta acerca de los programas PIP que supondrían en la práctica un abandono prematuro de una proporción de alumnos sin expectativas de superar los objetivos de la ESO.

⁽⁶⁾ Aunque en la práctica los reingresos a la escuela para la obtención del graduado en ESO se dan más allá de los 18 años, la ley no contempla formas de reingreso en la minoría de edad.

⁽⁷⁾ Por ejemplo, en Cataluña los PTT (Programas de Transición al Trabajo), los TxF (Trabajo por Formación) o los PGS (Programas de Garantía Social). Una experiencia de colaboración entre Administración educativa, Administración laboral y Administración local.

bien como una actividad formativa equivalente a un año de duración para favorecer la entrada al mercado de trabajo de jóvenes sin graduación en ESO (como un recurso formativo como tal)⁸. Pronto los PGS comprobaron que el perfil de los candidatos no era homogéneo ni que tampoco sus trayectorias escolares eran idénticas. Ello llevó a la consideración de la disparidad de perfiles e intereses y a la necesidad de ampliar las modalidades de garantía social. Por este motivo, una de las críticas más frecuentes a los PGS (junto a la externalización del fracaso escolar) ha sido la rigidez derivada de concebir los PGS como un curso de larga duración, con unas fechas de inicio y finalización similar a cualquier curso de la educación formal para unos candidatos que en su mayoría no estaban nada interesados en formación prolongada, sino en entrar lo más pronto posible en el empleo no cualificado o bien poco o nada interesados en la formación profesional y el empleo a corto plazo.

En fin, la puesta en marcha de los PGS no estuvo exenta de críticas y vacilaciones; destacamos algunos aspectos: la excesiva orientación de los PGS hacia el modelo escolar; la falta de articulación de estos programas con otros recursos o servicios pensados para los jóvenes no estudiantes; la falta de nexo entre instituciones educativas formales y no formales e instituciones locales a efectos del fracaso escolar básico; la imposibilidad de recuperación de objetivos de la ESO al finalizar con éxito un PGS⁹; la falta de una metodología de acercamiento y pacto con jóvenes refractarios a instituciones educativas; el sesgo de estereotipos profesionales y de género; la falta de responsabilidad con el problema del fracaso escolar y su externalización, o la falta de regulación de las condiciones del profesorado¹⁰.

Es más, como las teorías del etiquetaje han demostrado hace tiempo en la sociología y la psicología social, los PGS han tenido una imagen que los asociaba a una vía muerta (Merino, 2005). Probablemente, el carácter de estigma influye en la repetición del cuarto curso de ESO y probablemente también en la evaluación generosa para acreditar alumnos en la formación profesional de grado medio¹¹. La misma designación de

⁽⁸⁾ Como decíamos al principio, la investigación sobre los PGS ha sido parca, y también sobre la inserción laboral de los alumnos. Existen algunas monografías parciales dedicadas especialmente a la inserción de estos alumnos (Merino y Morell, 1998, en Cataluña; Salvà, 2002, en Baleares; Marhuenda y otros, 2002, en Valencia). Sin duda, uno de los aspectos que se debe mejorar es el seguimiento de estos alumnos.

⁽⁹⁾ Cabe recordar que la acreditación en un PGS convalidaba la experiencia laboral (prácticas profesionales) para las pruebas de acceso a los CFGM, pero la recuperación de la graduación en ESO quedaba diferida a la mayoría de edad en el marco de las escuelas de adultos.

⁽¹⁰⁾ Una visión más extensa del sentir crítico de educadores sociales, profesores tutores y técnicos de la administración social se ofrece en Casal, 1998, pp. 59-60.

⁽¹¹⁾ Muchas veces la obtención de la graduación en ESO es condicionada informalmente por los mismos profesores a que el alumno se matricule en Formación Profesional y no en Bachillerato. Pero las altas tasas de abandono en Bachillerato parecen sugerir que algunos de estos alumnos no han seguido el consejo de sus profesores (Merino, 2005).

«garantía social» no ha sido muy afortunada en el articulado de la ley, y probablemente confunde un objetivo con la misma sustantivización (Planas y Comas, 1994).

No obstante estas limitaciones, una buena parte de los PGS se han desarrollado con la participación de los ayuntamientos que han ido desarrollando desde la democracia una amplia gama de recursos y programas específicamente pensados para los jóvenes con dificultades de inserción profesional y sin cualificación académica. Aparte de los cursos de formación ocupacional contra el paro juvenil en el marco del plan FIP, las aulas-taller han sido una experiencia formativa para jóvenes con rechazo escolar en el tiempo de espera para el empleo entre 14 y 16 años (Funes, 1997). Con la aplicación de la LOGSE, han emergido nuevos programas que han venido funcionando sobre la base de derivaciones de los institutos y de captaciones de las entidades que los organizaban. Así, sin que la ley tuviera una especial orientación municipalista, la externalización del fracaso obligó a poner en marcha acciones con un gran protagonismo de las administraciones locales, es decir, una oferta formativa basada en el principio y requisito de la «segunda oportunidad».

Como consecuencia de cambios y virajes en la aplicación de los PGS, ha habido una cierta diversificación que fue reclamada en su día como objetivo que se debía lograr¹², de tal forma que, en la actualidad, existe una amalgama de programas y dispositivos que introduce una gran complejidad en la orientación e información. Los principales actores (tutores, educadores sociales y alumnos candidatos) suelen quedar perplejos ante la magnitud de ofertas de difícil acceso (por el escaso ajuste a perfiles, a calendarios, a concreciones, a territorios próximos, etc.).

Las modalidades de PGS han sido variadas y a éstas cabría añadir la formación de «recuperación» del nivel básico en el marco de las Escuelas de Personas Adultas tanto para la obtención del graduado en ESO como las pruebas de acceso a los CFGM (muy emergentes en los últimos años). Por este motivo, la LOE acometerá para los próximos años una propuesta integradora de estas tendencias.

Una de las consecuencias de esta variabilidad de la oferta es que las condiciones de acceso también lo son. Por ejemplo, los programas del tipo escuela-taller están pensados para jóvenes entre 16 y 25 años, con lo que jóvenes que salen del instituto sin el Graduado se pueden encontrar con jóvenes mayores, algunos con el Graduado. Este hecho puede ser positivo, ya que la diversificación de perfiles puede evitar el estigma de los cursos destinados sólo a jóvenes en situación de fracaso escolar.

¹² Sobre la diversificación de la Garantía Social, véase Casal, 1999, p. 28.

Por último, hay que hacer una mención al fenómeno de la inmigración. Cuando se promulgó la LOGSE, apenas era un tema que importara, porque el porcentaje de alumnos de origen inmigrante era muy bajo. Pero en los últimos años el flujo de inmigrantes ha aumentado considerablemente, y con ello los hijos en edad escolar, bien sea porque nacen en España o bien porque se producen las reagrupaciones familiares. En los institutos situados en barrios con altos porcentajes de población inmigrante, el fracaso escolar puede llevar a asociar una imagen de ciertos dispositivos de formación como «el de los inmigrantes», de nuevo hay que tener en cuenta el etiquetaje y las imágenes atribuidas socialmente.

Los candidatos a los PCPI

Conviene que la propuesta PCPI contenida en el artículo 30 de la LOE reconozca perfiles y candidatos potenciales, ya que cualquier opción más allá de lo real supondría desajustes entre las propuestas legales y las opciones reales. El GRET ha profundizado en los perfiles de los candidatos, aporta una redefinición términos y propone vincular la propuesta formativa del los PCPI a los dispositivos locales de transición escuela-trabajo. En este punto, abordamos los dos primeros aspectos.

El alumnado que no supera los objetivos ESO

El GRET ha abordado varias veces la cuestión acerca de los perfiles¹³; aún a riesgo de generalizar excesivamente, se ponen de manifiesto tres perfiles: un primer perfil de jóvenes que habiendo interiorizado la «ideología del don» interpretan el fracaso escolar como un fracaso personal, pero que personalmente tienen una valoración positiva de la formación escolar y la prosecución de su formación, aunque ésta sea de carácter

¹³ La primera aportación es en el año 1993, justo antes de la primera aplicación de la ESO (Casal, 1994); con la generalización de la ESO, la aproximación del GRET ha sido repetida y constante; en el informe sobre prevención del fracaso escolar (Planas y Comas, 1994); en asesoramientos a ayuntamientos de Barcelona (Casal, 1998 y 1999), los informes sobre el fracaso escolar en Europa en el marco del programa Sócrates (Casal y otros, 1998); la investigación sobre perfiles en PTT (García y Planas, 2003); la investigación sobre absentismo escolar en la ESO (García, 2005); la investigación «16-19. Transiciones de los jóvenes después de la escuela obligatoria» en el marco del Plan Nacional I+D (Merino y otros, 2005); o escritos recientes aún no publicados.

profesionalizador y no académica. En ausencia de graduación en ESO y con una perspectiva inmediata de trabajo, una parte de este colectivo sería susceptible de participar en programas de «segunda oportunidad» para mejorar su posición en el mercado de trabajo mediante la formación ocupacional. Un segundo perfil sería el de aquellos jóvenes que expresan una actitud negativa hacia la escuela con retraimiento y desafección a las acciones formativas, aunque éstas tengan una clara orientación ocupacional. El tercer perfil, minoritario, pero muy complejo de abordar desde la intervención socioeducativa está definido por los jóvenes con desafección escolar y laboral, es decir, aquéllos que reúnen formas de empleo no cualificado bajo formas de precariedad, intensidad, inseguridad y baja remuneración: un colectivo de jóvenes con expectativas de futuro poco definidas y desmotivados para la actividad laboral. En resumen, no todos los alumnos sin graduación en ESO son iguales y los «itinerarios» seguidos por los adolescentes en el fracaso escolar son distintos entre sí: desde la desescolarización precoz y el absentismo crónico y la desafección laboral hasta la falta de graduación en ESO fruto de limitaciones referidas exclusivamente al aprendizaje de contenidos y habilidades. Aún así, es necesario contabilizar los candidatos a las acciones formativas PCPI contempladas en la nueva Ley de Orgánica de Ordenación.

Una cuestión clave es el porcentaje de alumnos que no superan la ESO, que acaban la escolaridad obligatoria sin el graduado en secundaria. Los candidatos a PGS o PCPI forman parte de este colectivo, aunque no todos los jóvenes que salen del sistema escolar sin el Graduado están motivados a seguir un programa de formación, como veremos en el siguiente punto. Ahora bien, no es lo mismo pensar un programa de este tipo cuando el porcentaje que no supera la escolaridad obligatoria es del 5%, el 10%, el 40% o el 50%. Una previsión hecha para la LOGSE (Colomé, 1994) situaba este porcentaje alrededor del 20%. Con los datos oficiales, podemos decir que de la promoción que acabó cuarto de ESO en el año 2001 el 34% de los alumnos no obtuvieron el graduado en secundaria¹⁴. De este porcentaje, casi la mitad son alumnos que abandonan los estudios en tercero de ESO, probablemente repetidores que ya tienen 16 años.

En cualquier caso, sabemos que alrededor de un tercio de cada promoción no supera los objetivos mínimos marcados para la etapa obligatoria. Hay que tener en cuenta, además, que existen grandes disparidades territoriales, no sólo por comunidades autó-

¹⁴ Todos los datos proporcionados han sido elaborados en el marco del proyecto del Plan Nacional I+D 16-19. Transiciones de los jóvenes después de la escuela obligatoria, (referencia BSO2003-07739). Una primera difusión de estos resultados se hizo en la XI Conferencia de Sociología de la Educación, celebrada en 2005 en Santander, con la comunicación R. Merino; J. Llosada: La circulación de los jóvenes por la enseñanza secundaria postobligatoria. Análisis de los flujos escolares y debates de política educativa, <http://www.ase.es/xiconferencia.htm> (Consulta: 08-07-2006).

nomas, sino por municipios o áreas de influencia de los institutos. En algunas zonas del área metropolitana de Barcelona, por ejemplo, hay institutos que tienen unas tasas de graduación entre el 40% y el 60%, es decir, que la mitad de los alumnos no obtiene el Graduado en secundaria.

Claro que el porcentaje de graduación depende de los criterios de evaluación de los equipos docentes. El hecho de que sin el Graduado no se pueda seguir estudiando ni en la Formación Profesional hace que en algunos institutos se siga un criterio flexible en la graduación, y se atorgue el título condicionado a matricularse en un CFGM, pero, como veremos más adelante, no siempre el alumno y su familia siguen la orientación del centro. Lo que queremos resaltar en este apartado es que en el porcentaje de fracaso, aparte de las variables estrictamente individuales de los alumnos (capacidad de aprendizaje e identificación instrumental y expresiva), hay que tener en cuenta el diseño institucional del sistema educativo y las estrategias de los profesores.

La tercera aportación del GRET al análisis del futuro de la garantía social (la propuesta PCPI de la LOE) hace referencia a la necesidad de diferenciar tres conceptos sobre población. Nos parece que es clave para evitar procesos de externalización (o derivación simple) que han sido criticados en páginas anteriores, y que la LOE permite de alguna forma considerar en la arquitectura de los PCPI contenida en el artículo 30.

La población potencial, real y efectiva de los futuros PCPI

La «población potencial» a la no graduación en ESO identifica los alumnos que reciben un informe negativo en el paso de la primaria a la secundaria y los que se incorporan a los IES de forma espuria (matrícula viva, expulsiones, definitivas, etc.). La población real en la no graduación identifica los alumnos que salen de la secundaria obligatoria sin graduación. La población efectiva es la población que finalmente asiste a una oferta formativa de PCPI (o Programa de Garantía Social en la actualidad). La distinción no es superflua ni mucho menos. La distancia entre población potencial y real mide la capacidad de los IES para reconvertir situaciones de «itinerarios» directos al fracaso escolar; es decir, mide la capacidad recuperadora de las acciones de atención a la diversidad en la ESO. La distancia entre población real y efectiva mide la capacidad de los dispositivos locales de transición escuela-trabajo, específicos para adolescentes sin acreditación de la ESO; es decir, mide la capacidad de atracción y cooptación de los PCPI (o actualmente PGS) sobre alumnos que van a dejar la ESO sin graduación.

Se trata pues de magnitudes muy importantes para la planificación educativa y permiten diseñar estrategias de intervención adecuadas en el tiempo y el espacio (durante la ESO y en el marco de los IES). Si la población potencial y real no difiere (a veces aumenta¹⁵), supone que la capacidad de recuperación de los IES y sus programas de diversificación curricular es más bien nula o poco eficaz. Es más, las prospecciones realizadas por el GRET permiten pensar que aproximadamente un tercio de los estudiantes sin graduación en ESO accede a un PGS (existen diferencias sectoriales y territoriales importantes): si la tasa de no graduación se sitúa para el conjunto de España entre el 25%-30%, los programas PGS dan una cobertura efectiva del 10%: aproximadamente uno de cada tres jóvenes que no acreditan la ESO se beneficia de acciones formativas tipo PGS; una tercera parte entra directamente en el mercado de trabajo y una tercera parte resulta muy refractario a acciones formativas ocupacionales o al empleo precario directo.

Por todo esto, cualquier dispositivo local de transición escuela-trabajo tiene dos dimensiones: una relativa a la filosofía política que inspira al dispositivo, esto es, la integralidad de las acciones de transición escuela-trabajo, y otra relativa a su aplicación, es decir, su diseño metodológico para hacer posible el acompañamiento y el nexo entre los IES y los recursos, servicios y programas del territorio. Los estudios regulares sobre los itinerarios formativos y laborales que han descrito estos jóvenes (Casal y otros, 2006), tanto si han accedido a un programa de GS como si no lo han hecho, son sin duda un buen instrumento para evaluar los dispositivos existentes y sus efectos en términos de inserción laboral, formativa y social¹⁶.

Los itinerarios de salida

Una tercera cuestión que puede tener una influencia considerable en la definición de los candidatos a los PCPI es la orientación que tengan estos programas, es decir, si se marcan unos objetivos profesionales, académicos o ambos. En este sentido, la LOE

⁽¹⁵⁾ La investigación del 1993 revelaba que los «itinerarios» de fracaso escolar aumentaban con la edad (probablemente fruto del crecimiento de la adolescencia malvivenciada por parte de algunos), lo cual suponía para los IES un reto de difícil solución: acercamientos educacionales a jóvenes reacios a la socialización escolar (Casal, 1994).

⁽¹⁶⁾ Existe un acuerdo institucional reciente entre el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Empleo, el Instituto Nacional de las Cualificaciones y el Instituto Nacional de Estadística para desarrollar una encuesta longitudinal de los jóvenes que han finalizado su escolarización en el año 2001 y que no prosiguen estudios universitarios. La encuesta ETEFIL (Encuesta Transición Educativa, Formativa y de Inserción Profesional) permitirá interrogar a 50.367 jóvenes sobre sus itinerarios de formación y trabajo. Sin lugar a dudas, esta encuesta será un instrumento potente para disponer de información relevante sobre las trayectorias seguidas por los jóvenes menos cualificados, si bien no sustituye la necesidad de disponer de instrumentos de seguimiento y evaluación de los dispositivos formativos existentes en el territorio, tanto en el ámbito de CCAA como en el ámbito local, particularmente en aquellos territorios en los que se concentran unos porcentajes de fracaso escolar particularmente superiores a la media del territorio nacional.

introduce una novedad con respecto a los PGS, que puede modificar los itinerarios de los jóvenes que no obtienen el Graduado. Como los PGS eran vistos como vías muertas por una parte importante de alumnos y familias, éstos podían optar por presionar al instituto para una repetición de cuarto o la preparación directa a las pruebas de acceso a los CFGM, lo que ampliaba la distancia entre la población real y la población efectiva.

Ahora bien, la LOE introduce, en su artículo 30, un módulo «c» en los PCPI que tiene como objetivo la recuperación académica y, en su caso, la obtención del Graduado en secundaria. Aunque este módulo se defina con carácter voluntario, es posible que sea un incentivo para los alumnos que deseen y tengan capacidad para una recuperación académica. Además, también se abre la posibilidad de convalidar una parte de las pruebas de acceso a los CFGM a los jóvenes que hayan cursado un PCPI (artículo 41.4), aumentando así el atractivo de estos programas. Estas conexiones también pueden afectar a los criterios de evaluación del profesorado, ya que pueden ser más estrictos en la graduación en cuarto de ESO, y deriven la posibilidad de recuperación a la inclusión en un PCPI. En definitiva, parece que la LOE ha conectado mucho más estos programas con el sistema educativo que lo que la LOGSE hizo en su día con los PGS. Está por ver si este nuevo diseño normativo tendrá efecto en las decisiones de los alumnos, sus familias y el profesorado.

El dispositivo local de transición escuela-trabajo

Los PCPI definidos en la LOE pueden convertirse en un mero recurso formativo para los que no se gradúan en ESO si se realiza una lectura simple y lineal de este nuevo marco legal, abonando la externalización de este tipo de formación, como ya ocurrió con los PGS. Pero el espíritu de la ley y su concreción en el texto normativo también permiten ir más allá, hacia una mayor inclusión escolar. Efectivamente, la LOE contempla el desarrollo de programas de diversificación curricular en tercer y cuarto curso de ESO (artículo 27) así como la «interiorización» del fenómeno del fracaso escolar en la ESO, mediante la concreción de los PCPI en el artículo 30.

El dispositivo transición escuela-trabajo permite establecer los nexos necesarios entre los que realmente van a ser excluidos de la post-obligatoria (no graduación en

ESO) y las ofertas formativas del territorio en los PCPI. Es competencia del IES la organización de los programas de diversificación curricular para disminuir la ratio entre población potencial y real (la capacidad de los IES en recuperar alumnos candidatos iniciales a la no graduación en ESO). Es competencia del dispositivo local disminuir la ratio entre población real y efectiva (en los PCPI). Lejos de considerar estos programas como un tránsito o compás de espera al trabajo el dispositivo local de transición de escuela-trabajo (TET), tiene en cuenta el período comprendido entre el último año de estudios y la inserción laboral plena (en la actividad o la inactividad). Ello supone definir el papel de los IES y los educadores y técnicos que intervienen en el territorio local en función de cuatro criterios:

- Empezamos por el «territorio»: una idea integrada y articulada de ciudadanos, de su forma de vida y sus referentes institucionales, superando pensamientos basados en el territorio como sujeto de fragmentación (a veces municipal). En el dispositivo local transición escuela-trabajo, la comunidad local y el territorio quedan pensados como un tejido de ciudadanos e instituciones, como una red y una articulación de acciones, donde un ayuntamiento toma iniciativas de promoción y coordinación junto con la administración educativa.
- En segundo lugar, conviene revisar la relación entre educación y trabajo desde una perspectiva lineal (estudio-paro-trabajo) en beneficio de los cambios en la construcción de los itinerarios de formación y trabajo de los jóvenes: la transición escuela-trabajo es más compleja e impregnada de situaciones mixtas educación-trabajo, donde unos jóvenes construyen bien y positivamente y otros mal y muy negativamente. Cuanto más compleja es la transición escuela-trabajo más se convierte en objeto de las políticas públicas (el Estado de bienestar está directamente implicado en las políticas sociales de educación-trabajo mediante la promoción de dispositivos locales que son los canales para aplicar las políticas públicas de transición).
- En tercer lugar, conviene vincular las acciones de transición escuela-trabajo con las políticas de formación, promoción económica y ciudadanía (para evitar el posible aspecto de estigma social de tales acciones). Los PCPI sólo son una parte de la acción pública de favorecer la transición escuela-trabajo (el dispositivo local tiene que ver también con la educación post-obligatoria y la educación universitaria). En el fondo, entonces, los dispositivos locales de transición escuela-trabajo procuran una inserción social y laboral de los jóvenes en su totalidad (en el conjunto de la comunidad local o territorio de movilidad geográfica); una vía para

alejar los PCPI del carácter de estigma y al mismo tiempo una acción de discriminación positiva para los menos favorecidos (cabe recordar que el dispositivo local está pensado también para los adolescentes que abandonan la post-obligatoria sin acreditación o título correspondiente).

- En cuarto lugar, la integralidad y transversalidad (dos términos utilizados muchas veces como sinónimos aunque de forma incorrecta): la integralidad atiende al ciudadano como un todo o sujeto activo en un territorio definido por la movilidad geográfica, no sólo por criterios administrativos; la transversalidad atiende al territorio del ciudadano como lugar donde concurren distintas iniciativas y entidades que describen relaciones de red local. Comprender y asumir que en el territorio (y/o la comunidad local) cabe una red de relaciones institucionales y de agentes es un salto adelante para un planteamiento activo y no estigmatizante de los PCPI, lo cual sugiere la necesidad de introducir criterios de coordinación entre IES y comunidad local que nos parece presente en el espíritu de la ley.

En resumen, la colaboración entre institutos y entorno institucional local para dar respuestas formativas y de inserción laboral a estos jóvenes es un requisito funcional para la puesta en marcha de los PCPI en parte supeditados a la Administración educativa (como se deduce de la Ley, artículo 30, apartados 1 y 6) y en parte supeditados a la voluntad política municipal (en forma de consorcio de servicios PCPI o en forma de redes locales). Cabe decir que la construcción de los dispositivos locales no puede ser sólo el resultado de un mandato u ordenamiento legal sino a partir del principio de «corresponsabilidad a geometría variable». Este término, que tiene connotaciones utópicas (desarrollo de dispositivos a partir de recursos y proyectos locales transversales y compartidos), permite ubicar la propuesta PCPI en el centro de la comprensividad y no como forma de escapatoria de ésta. También permite ubicar los PCPI en el centro de una política integral y de la acción transversal de los agentes locales del territorio. La futura implementación de los PCPI puede suponer una segunda oportunidad, como en su día se pretendió con los PGS; aunque de forma fallida por todas las razones anteriormente expuestas. No será verdad aquello de que vincular los PCPI con la comprensividad como criterio en política educativa y con el dispositivo local transición educación-trabajo como criterio de política local es la forma de tener, finalmente, una garantía social con garantías de éxito. Esperamos pues que la implementación de los PCPI permitan superar el dicho popular que afirma que «nunca segundas partes fueron buenas».

Conclusiones

Somos conscientes de que el balance que hemos hecho de lo que han sido los Programas de Garantía Social desde su creación es un balance insuficiente, hecho a partir de las investigaciones llevadas a cabo por el GRET, pero no se han hecho (no conocemos) estudios globales sobre el impacto de estos programas. Los datos oficiales son parcos y dispersos, y la misma diversidad de los programas hace difícil la comparabilidad entre los mismos. Por eso, la primera conclusión, o más que conclusión es un deseo, es que no suceda lo mismo con los PCPI. Es necesario disponer de un dispositivo de seguimiento que permita recoger datos sobre la evolución cuantitativa y cualitativa de los programas, el perfil de los alumnos y los itinerarios posteriores. Sin estos datos, volveremos a estar, diez años después, con los mismos problemas de evaluación y análisis.

A pesar de estas limitaciones, no obstante, hemos podido ofrecer algunas reflexiones creemos que útiles para la discusión actual sobre la implementación de los PCPI. Un tema central en esta discusión, como ya pasó con la LOGSE, es la comprensividad de la enseñanza secundaria. Depende de cómo se entienda esta comprensividad, los resultados de la ESO serán distintos, y el acceso a los programas para los chicos y chicas que no la superen, también. En este sentido, la cuestión es más política que técnica. ¿Cómo queremos que la escuela sea inclusiva?, ¿cómo definimos un objetivo común para todos los alumnos?, ¿qué esfuerzos (y qué recursos) debemos hacer para que el máximo número de adolescentes tengan éxito en la primera oportunidad, para que no necesiten una segunda? La LOE habla de diversificación curricular como respuesta a la necesaria atención a la diversidad en el segundo ciclo de la ESO, y habla de diversificación y de autonomía de centros para alejarse de los famosos itinerarios de la LOCE. Esperemos que esta diversificación sea para atender mejor a los chicos que, por diferentes razones, no pueden seguir el currículum estándar, y que no se conviertan en la antesala que los conecte de forma «natural» a los PCPI.

La definición de las condiciones de acceso y el perfil de los candidatos dependerá, por lo tanto, de lo que pase en la ESO. El acceso a los PCPI a los 15 años, aunque sea de forma excepcional, es una concesión a las demandas del profesorado que ya recogía la LOCE. Está por ver si se mantiene la excepcionalidad o será una vía regular de acceso a los PCPI. Por otro lado, esta vía puede hacer disminuir el abandono escolar en tercero de ESO, demasiado numeroso para un sistema que se quiere inclusivo. Podríamos resumir nuestro planteamiento diciendo que la distancia entre población potencial y real tendría que ser la máxima y entre la población real y la efectiva, la

mínima. La conexión de los PCPI con la enseñanza secundaria post-obligatoria, sea con la convalidación de parte de las pruebas de acceso a los CFGM, sea con la inclusión de un módulo de recuperación académica, también puede alterar significativamente los itinerarios de salida (y las motivaciones de entrada) en los programas.

La colaboración de los agentes del entorno, con un papel destacado de las administraciones locales, ha sido una de las claves del éxito de los PGS, aunque esta colaboración haya sido un efecto un poco forzado de la externalización que hizo la LOGSE. Muchos municipios, aun con escasez de recursos, han tenido que implantar programas para los jóvenes que salían de los institutos sin ninguna acreditación, porque los problemas de acceso al mercado de trabajo, o los problemas sociales asociados al fracaso escolar y la exclusión laboral se reflejan en los barrios, en la proximidad. La creación y desarrollo de dispositivos locales de inserción han generado dinámicas de trabajo de coordinación entre instituciones y agentes, que hay que mejorar, por supuesto, en la línea de una mayor transversalidad e integralidad, y que los PCPI tendrían que aprovechar para su mejor implantación.

Esta articulación territorial y entre instituciones, por último, debería afrontar la complejidad de las situaciones de fracaso escolar y evitar siempre que se pueda los efectos estigmatizadores de los programas de segunda oportunidad. Un requisito al parecer indispensable sería evitar asociar un PCPI con un curso de formación específico, y establecer una red, un servicio o un dispositivo en los que los diferentes módulos del programa se puedan llevar a cabo en diferentes instituciones y con públicos variados, una red en la que los institutos de secundaria tengan un papel esencial, no sólo de meros derivadores de alumnos a los que no pueden atender.

Referencias bibliográficas

- CARABAÑA, J. (1997): «La pirámide educativa», en M. FERNÁNDEZ ENGUITA (coord.): *Sociología de las instituciones de educación secundaria*. Barcelona, Horsori-ICE de la UB.
- CASAL, J. y otros (1994): *L'èxit i el fracàs escolar a Catalunya*. Barcelona, Fundació Jaume Bofill.
- CASAL, J. (dir.) (1998): *Aproximacions a la garantia social. Cap a un nou enfocament dels PGS*. Barcelona, Diputació de Barcelona, col·lecció estudis, 1.

- (dir.) (1999): *Aproximacions a la garantia social (II). El Servei Local de Garantia Social*. Barcelona, Diputació de Barcelona, col·lecció estudis, 6.
- (2003): «La transición de la escuela al trabajo», en F. FERNÁNDEZ: *Sociología de la Educación*. Madrid, Pearson.
- CASAL, J.; GARCÍA, M.; PLANAS, J. (1998): «Las reformas en los dispositivos de formación para combatir el fracaso escolar en Europa. Paradojas de un éxito», en *Revista de Educación*, 317, pp. 301-318.
- CASAL, J.; GARCÍA, M.; MERINO, R.; QUESADA, M. (2006): «Aportacions teòriques i metodològiques a la sociologia de la joventut des de la perspectiva de la transició», en *Papers. Revista de Sociologia*, 79, pp. 21-48.
- COLOMÉ, F. (dir.) (1994): *L'ordenament de la formació professional a la província de Barcelona*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- DÁVILA, O. y otros (2005): *Los desheredados; trayectorias de vida y nuevas condiciones juveniles*. Chile, CIDPA.
- ESCAMILLA, A.; LAGARES, A. R. (2006): *La LOE: perspectiva pedagógica e histórica*. Barcelona, Graó.
- FEITO, R. (1991): *Nacidos para perder; un análisis sociológico del rechazo y el abandono escolar*. Madrid, CIDE.
- FUNES, J. (1997): *Les aules-taller i els adolescents exclosos*. Barcelona, Horsori.
- GARCÍA, M. (2005): «Culturas de enseñanza y absentismo escolar en la Enseñanza Secundaria Obligatoria: estudio de casos en la ciudad de Barcelona», en *Revista de Educación*, 338, pp. 347-376.
- GARCÍA, M. (2006): *Escola i territori en la lluita contra el fracàs escolar*. Barcelona, Fundación Jaume Bofill.
- GARCÍA, M.; MERINO, R.; CASAL, J. (2006): «Transiciones de la escuela al trabajo tras la finalización de la enseñanza secundaria obligatoria», en *Sociología del Trabajo*, 56, pp. 75-100.
- GARCÍA, M.; PLANAS, J. (2003): *Percepcions i expectatives professionals dels joves (Projecte Interreg III-A. La Formació professional transfronterera. Àmbit: Joves amb baix nivell de qualificació)*. Departament d'Ensenyament, Generalitat de Catalunya
- GIMENO SACRISTÁN, J. (2000): *La educación obligatoria: su sentido educativo y social*. Madrid, Morata.
- JACINTO, C. y otros (2002): *Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos*. Buenos Aires, UNESCO.
- KRICHESKY, M. y otros (2005): *Adolescentes e inclusión educativa*. Buenos Aires, No-vaeduc-SES.

- MARCHESI, A. (2004): *Qué será de nosotros, los malos alumnos*. Madrid, Alianza ensayo.
- MARHUENDA, F. y otros (2000): «Els Programes de Garantia Social, un recurs útil per a tots?», en *Temps d'Educació*, 24, pp. 263-281.
- MARHUENDA, F.; NAVAS, A. (2004): *Replantear la garantía social. Ventajas y problemas tras diez años de experiencias*. Valencia, Universitat de València.
- MERINO, R. (2003): «Luces y sombras de la reforma de la Formación Profesional: la visión de los profesores de Enseñanza Secundaria», en *Aula Abierta*, 82, pp. 5-27.
- (2005): «De la LOGSE a la LOCE. Discursos y estrategias de alumnos y profesores ante la reforma educativa», en *Revista de Educación*, 336, pp. 475-503.
- MERINO, R.; GARCÍA, M.; CASAL, J. (2006): «*¿Vías o itinerarios en el sistema educativo? La comprensividad y la formación profesional a debate*», en *Revista de Educación* (aceptado, pendiente de publicar).
- MERINO, R.; MORELL, S. (1998): *Anàlisi de la inserció laboral de la formació professional de l'Institut d'Educació*. Barcelona, Institut d'Educació, Collecció Monografies, 3.
- OROVAL, E. y otros (1997): *Avaluació de Programes de Garantia Social*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- PLANAS, J.; COMAS, M. (1994): *Prévention de l'échec scolaire et de la marginalisation des jeunes dans la période de transition de l'école à la vie adulte et professionnelle en Espagne*. Barcelona, ICE-UAB (mimeo).
- RUÉ, J. y otros (2006): *Disfrutar o sufrir la escolaridad obligatoria; quién es quién en las oportunidades escolares*. Barcelona, Octaedro.
- SALVÀ, F. (2002): *Estudi sobre la inserció laboral dels joves amb baix nivell educatiu a Balears*. Palma de Mallorca, Universitat de les Illes Balears.
- WALTHER, A.; STAUBER, F. et al. (eds.): *Misleading trajectories. Integration Policies for Young Adults in Europe?* Leske+Budrich, Opladen, 2002.