

¿Las políticas previenen el abandono escolar? Ambigüedad en Bruselas y omisión en Madrid

Clara Fontdevila Puig
Investigadora.
Correo-e: clara.fontdevila@gmail.com

Xavier Rambla Marigot
Profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona.
Correo-e: xavier.rambla@uab.cat

Cuadernos de Pedagogía, N° 454, Sección Tema del Mes, Marzo 2015, p. 44-46.

Resumen: Los autores del artículo analizan las políticas educativas contra el abandono escolar prematuro en la Unión Europea, así como su recontextualización por parte del Gobierno de España. Se repasan las distintas perspectivas que han motivado las decisiones políticas, poniendo en evidencia la marginación de aquellas propuestas ligadas a la prevención y orientadas a la cohesión social, más notable a nivel español.

Las políticas de lucha contra el abandono escolar prematuro (AEP) han sido una prioridad de la Unión Europea (UE) desde la cumbre de Lisboa de 2001, reforzada y reafirmada en 2011 con la creación de un Marco de Políticas Públicas contra el AEP del Consejo Europeo (formado por los presidentes de los estados miembro) y con la organización de un grupo de Trabajo Temático de la Comisión Europea (configurada como un gobierno conjunto de toda la UE que se ha centrado en la cuestión. A raíz de tales dinámicas, el Gobierno de España y las administraciones autonómicas han concedido también una creciente atención al tema. Todo ello culminó el 2013 con la aprobación de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), la cual establecía la reducción del abandono escolar prematuro como uno de sus objetivos centrales.

Este artículo investiga cómo se han formado las políticas de lucha contra el abandono escolar en la Unión Europea y España a partir de documentos oficiales, de varios informes encargados a expertos externos, y de entrevistas realizadas en Bruselas y Madrid en 2013.

La reducción del AEP es una meta específica de una estrategia europea de dimensiones muy ambiciosas. En 2001, la Cumbre de Lisboa se fijó este objetivo con el fin de convertir la UE en un referente mundial de una economía del conocimiento competitiva apuntalada por una sólida cohesión social. Desde entonces se entiende que una salida prematura del sistema escolar perjudica tanto la cohesión, porque encierra una amenaza de exclusión social, como el potencial de empleo e innovación del continente. A pesar de un éxito muy limitado del plan en su primera década, la Estrategia Europa 2020 reedita y consolida unos objetivos muy parecidos, que ponen de nuevo el abandono prematuro en el punto de mira.

La actividad educativa de la UE utiliza el método abierto de coordinación, según el cual el Consejo Europeo puede proponer iniciativas que los estados convierten en indicadores de logro comunes. A tal efecto, se define el AEP como la proporción de jóvenes entre 16 y 24 años que no han terminado los estudios secundarios y no continúa estudiando, convirtiéndolo en un indicador estadístico recogido por oficina europea de estadística EUROSTAT.

Sin embargo, al concretar las herramientas del método abierto, el discurso oficial de la UE ha acabado condicionando la dimensión socio-educativa a su posible valor económico. Así, las Conclusiones del Consejo Europeo del 12 de mayo de 2009 privilegian la competencia económica, mencionando las metas sociales sólo de forma genérica. De forma similar, el primer informe del observatorio de la Estrategia Europea de Educación y Formación 2020 sitúa la educación como parte de la estrategia para afrontar el impacto en el mercado de trabajo de la crisis financiera y el envejecimiento de la población. En lugar de priorizar sus posibles contribuciones a la cohesión social mediante la lucha contra la pobreza y el abandono escolar prematuro, desde 2001 han predominado los objetivos fiscales y monetarios. A primera vista, la influencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la European Expert Network on Economics of Education ha sido más determinante que la influencia de los sindicatos docentes y estudiantiles, las confederaciones de familias y las asociaciones pedagógicas.

Dos enfoques en tensión

En relación a las políticas de lucha contra el AEP, se observa como las propuestas de la UE aparecen simultáneamente informadas por dos enfoques en tensión. La controversia se debe a la discrepancia entre los distintos informes manejados por el Grupo de Trabajo Temático sobre AEP, que ha establecido las buenas prácticas relevantes en el ámbito de la Estrategia de Educación y Formación 2020. Los autores de estos informes han elaborado diagnósticos distintos a partir de determinadas aproximaciones teóricas y metodológicas, los cuales han dado lugar a recomendaciones divergentes.

Por una parte, el informe de la Network of Experts in the Social Sciences of Education and Training (NESSE, 2009) ha utilizado varios estudios cuantitativos y cualitativos para señalar que el abandono no se reduce tan solo a un episodio en la biografía de un individuo, puesto que sus primeros síntomas son detectables en la misma educación primaria, y por tanto el desenlace puede prevenirse mucho antes del final de los estudios obligatorios. El equipo técnico de la Comisión Europea se ha inspirado en esta idea para poner de relieve la diversidad de políticas ensayadas en distintos países. De este modo, el marco de políticas públicas propuesto por el Consejo Europeo aboga por un equilibrio entre las medidas de prevención, de intervención en la educación secundaria y aquellas de carácter compensatorio, contemplando así una notable variedad de aproximaciones y medidas posibles.

En contraste con esta aproximación, una segunda perspectiva se ha perfilado en el informe preparado por la European Experts Network in Economics of Education (EENEE). Este avala un método de evaluación cuasi-experimental. Dicho método consiste en comparar a un grupo sometido a una intervención con otro grupo que no ha

recibido sus efectos. Se trata de jerarquizar las distintas medidas con respecto a su coste económico y a su impacto efectivo, medido este último como la diferencia entre el abandono del grupo cuasi-experimental y el grupo de comparación.

Salta a la vista que este segundo enfoque prioriza las medidas de intervención sobre la prevención, ya que el carácter multidimensional de ésta dificulta mucho la tarea de establecer grupos de comparación. Entre las medidas preventivas se incluyen el refuerzo de la educación infantil, la lucha contra la segregación escolar o el establecimiento de itinerarios permeables. La intervención tiene lugar en el momento crítico de la enseñanza secundaria, por ejemplo mediante los sistemas de aviso temprano, el apoyo docente, el asesoramiento de monitores juveniles o las actividades extra-curriculares. La compensación estriba en iniciativas como las escuelas de segunda oportunidad o la acción directa sobre colectivos de jóvenes marginados. Resulta importante observar que la prevención es una línea de actuación más cercana al objetivo de la cohesión social, ya que implica la articulación de distintas políticas sociales. La intervención y compensación, en cambio, se inscriben más fácilmente en la línea de la competitividad, vista su lógica análoga a las políticas activas de empleo.

De la Unión Europea a la LOMCE

Aprobada en el Congreso de los Diputados en diciembre de 2013, la LOMCE otorga una notable centralidad a la lucha contra el AEP, que se convierte en uno de los objetivos centrales desde el mismo prólogo. A tal fin, la LOMCE introduce una amplia gama de itinerarios de educación secundaria obligatoria, partiendo de la idea de que tal variedad facilitará que aquellos alumnos con menores aspiraciones académicas puedan acomodarse en otras opciones del sistema escolar como opción alternativa a su abandono definitivo. Se espera homologar la Formación Profesional Básica, iniciada en la Educación Secundaria Obligatoria, con los programas de formación profesional de nivel 3 según la Clasificación Internacional de Niveles Educativos, lo que permitiría que todos los itinerarios condujesen a una graduación equivalente a la Secundaria superior en el contexto internacional.

Se observa pues como el "traslado" del marco de políticas públicas contra el AEP desde Bruselas hasta Madrid ha supuesto un importante proceso de recontextualización. Por ejemplo, si bien el informe de la NESSE abrió paso a un amplio abanico de políticas públicas, en tensión con otras lecturas más restrictivas de las posibles intervenciones políticas como las planteadas por la EENEE, la LOMCE confía toda su actuación a la intervención. El nuevo haz de itinerarios debería dar acomodo a todo tipo de jóvenes dentro de la escuela, y en todo caso facilitar el tránsito entre unos itinerarios y otros a medida que sus preferencias se modifiquen, entre otras razones, previsiblemente porque hayan madurado.

Esta lectura del marco europeo responde a una forma particular de difusión de las políticas, conceptualizada por Lange y Alexiadou (2010) con la etiqueta de aprendizaje competitivo. Así, en nuestras entrevistas el personal técnico de coordinación entre el Ministerio y la Unión Europea ha subrayado la inspiración de la LOMCE en otras experiencias europeas tales como la francesa. Su planteamiento es que la importación de

estas buenas prácticas contribuirá a aproximar la tasa de abandono que EUROSTAT estima para España al 10% fijado como meta para 2020.

El limitado interés suscitado en España por las políticas de prevención inclina definitivamente la balanza hacia una lucha contra el abandono centrada en la competitividad. Mientras que la UE menciona la cohesión social pero la relega a un segundo plano, el Gobierno de España apenas la contempla.

El marco europeo se apoya en una hipótesis relativamente compleja, a saber: que una serie de medidas combinadas de prevención, intervención y compensación genere nuevas motivaciones para que los jóvenes continúen los estudios. En cambio, las iniciativas españolas al respecto se inspiran en una hipótesis notablemente más restringida, a saber: que los adolescentes se sentirán más cómodos en la escuela si disponen de suficientes opciones diferenciadas. En cualquier caso, ambas hipótesis sugieren posibilidades de estudio y contraste empírico de especial interés tanto para las ciencias de la educación como para el debate político.

Para saber más

Brunello, Giorgio; De Paola, Maria (2013). "The costs of early school leaving", en *European Expert Network on Economics of Education (EENEE) Analytic Reports*, n° 17, pp. 1-46.

European Commission (2011). "Reducing early school leaving. Accompanying document to the Proposal for a Council Recommendation on policies to reduce early school leaving", en *Commission Staff Working Papers*, SEC (2011) 96 final, pp. 1-37.

European Commission (2012). *Education and Training Monitor*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

European Commission (2013). *Early warning systems in Europe: practice, methods and lessons. Thematic Working Group on Early School Leaving*. Brussels: European Commission.

European Council (2011). "Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving", en *Official Journal of the European Union*, C191/1-3.

European Union (2009). "Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020')", en *Official Journal of the European Union*, C 119/2, 2-7.

Lange, Bettina; Alexiadou, Nafsika (2010). "Policy learning and governance of education policy in the EU", en *Journal of Education Policy*, vol. 25, n° 4.

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa. *BOE*, n.º 295, 10 de diciembre.

Network of Experts in Social Sciences of Education and Training (NESSE) (2009).
Early School Leaving. Lessons from research for policy makers. Paris: INRP.