

## La inclusión, eje de la política educativa vasca

En este artículo pretendemos mostrar los resultados del impacto que han tenido las políticas educativas de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los últimos años, obtenidos en base al análisis documental y a las conclusiones extraídas mediante entrevistas a diferentes profesionales del sistema educativo vasco. Dejaremos para un posterior trabajo la recogida de historias de vida que nos permitan analizar factores individuales, familiares y escolares explicativos de la decisión de abandonar la formación tempranamente (factores como el background sociocultural, el sexo y la procedencia, el estatus socioeconómico familiar, las aspiraciones y expectativas familiares, el capital instructivo familiar, la composición social de las escuelas, la organización de horarios y currículos, la relación entre profesorado y alumnado, las estrategias de agrupación del alumnado el efecto de las creencias, actitudes y expectativas...).

La metodología de trabajo se articula en torno a los siguientes procesos: análisis de documentos, investigaciones e informes existentes en nuestro entorno; entrevistas a personas que dedican su vida profesional al diseño y gestión de las políticas educativas de la Comunidad Autónoma del País Vasco –como el grupo de inspectoras en torno al absentismo escolar, Inspectores de Educación, técnicos de educación, y el director del Berritzegune de Gipuzkoa (Servicios de Apoyo de carácter zonal y/o territorial para la innovación y mejora de la educación en los niveles de enseñanza no universitaria); y la interpretación de encuestas al profesorado (Curso Formación Científica Berritzegune Donostia) del Programa de Refuerzo Educativo Específico (PREE).

### Principales indicadores educativos

Los datos disponibles sobre Abandono Escolar Prematuro (AEP) en la Comunidad Autónoma del País Vasco sitúan a la comunidad en una posición remarcable en relación a la Unión Europea. Según los datos censales ofrecidos por el Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) la tasa de AEP en la Comunidad Autónoma del País Vasco se situaba ya en el año 2012 en el 7,7%, con lo que podemos decir que hemos alcanzado con creces el objetivo máximo del 10% planteado en la Unión Europea para el año 2020:

#### Evolución de la tasa de abandono escolar prematuro en el País Vasco, según el EUSTAT

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU 27	16,5	16,1	15,8	15,5	15	14,8	14,3	14	13,5	12,8
España	31,6	32	30,8	30,5	31	31,9	31,2	28,4	26,5	24,9
Euskadi	14,7	14,2	11,5	12	12,4	14,1	12,6	10,8	9	7,7
Araba	15,7	12,3	14,2	14,1	12,1	12,7	16,1	10,9	9,9	10,1
Bizkaia	14,4	14,1	12,2	12,1	12,7	15,3	12,8	11,7	9,5	7
Gipuzkoa	14,8	15,1	9,2	10,6	11,9	12,7	10,6	9,5	7,7	7,

En cualquier caso, este dato difiere del ofrecido por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Eurostat que marcan la tasa correspondiente de AEP en la Comunidad Autónoma del País Vasco para el año 2011 en un 11,5%. Ello se debe a que, mientras que la tasa del EUSTAT se basa en datos de carácter censal, el del INE y Eurostat es de carácter muestral, a través de los datos recogidos en la Encuesta de Población Activa (que tiene en cuenta la media de los cuatro trimestres y la población que no cursa estudios reglados ni no reglados, en las cuatro semanas anteriores a la encuesta).

En cuanto a género las diferencias son mínimas, siendo estas del 7,1 en mujeres y del 8,3 en hombres. En la última década, el porcentaje de hombres que abandonan sus estudios prematuramente ha bajado considerablemente de 16,7 a 8,3. Ello puede ser debido a la introducción en las aulas de procesos de innovación pedagógica, orientados hacia metodologías más activas y sistemas de refuerzo. Seis de cada diez hombres opta a los últimos cursos. Otros países europeos también han alcanzado el objetivo europeo fijado en la agenda de Lisboa: Finlandia, Suecia, Eslovenia, Eslovaquia, Polonia y la República Checa.

Si reparamos en los datos referentes a escolarización, la situación de la Comunidad Autónoma del País Vasco resulta destacable. Ofrecemos algunos datos que orientan esta valoración. Así, la tasa neta de escolarización a los 3 años es del 100% y a los 2 años está también muy cercana a la totalidad, manteniéndose invariable desde el curso 2000-01. La tasa de escolarización global correspondiente al curso escolar 2009-10, en la edad de 16 años, es del 99,5, la de los 17 años es del 98,6 y la de los 18 años es de 83,4. Es destacable, además, que en estas edades resulta 10 puntos superior a la media europea. Por otro lado, la esperanza de vida escolar se mantiene en los últimos años en 15,4 años. De cada 100 alumnos de 16 años, tres cuartas partes finalizan la Enseñanza Secundaria Obligatoria habiendo obtenido el título; a los 17 años son el 87% los que finalizan la Secundaria.

En las pruebas PISA (2012) se obtuvieron resultados mejores que el promedio de la OCDE, que el de la UE y que la media española. Podemos decir que hemos logrado buenos resultados desde el punto de vista de la equidad ya que la diferencia entre buenos y malos resultados académicos no es muy grande. Es posible, además, mejorar los resultados de excelencia, es decir, aumentar el número de alumnos que obtienen resultados académicos excelentes.

La comunidad tiene el mayor porcentaje de población con educación superior y título de doctorado de entre todas las comunidades autónomas en las franjas de 25-64 años y de 25-34 años. Además, siguiendo los resultados del Proyecto OSA respecto a indicadores cuantitativos sobre educación y empleo, la Comunidad Autónoma del País Vasco encabeza el ranquin de regiones europeas al mostrar una mayor proporción de población de 30 a 34 años con nivel de educación superior, seguido por la región Norte de Suecia (36,1%) y la región de Baden-Württemberg (33,1%), en el suroeste de Alemania, siendo además la tendencia positiva, al igual que en la mayoría de las regiones analizadas.

El objetivo principal de la política educativa inclusiva es que ningún estudiante abandone la escuela sin haber adquirido los aprendizajes necesarios y la acreditación que le permita disfrutar de sus derechos sin riesgo de ser excluido. La esperanza de vida académica en el País Vasco se sitúa así en 15,4 años, siendo la tasa de escolarización global en las edades de 16, 17 y 18 años 10 puntos superior a la media europea (curso escolar 2009-10: 16 años, 99,5; 17 años, 98,6; 18 años, 83,4).

Otro objetivo primordial para el análisis del abandono escolar prematuro en la Comunidad Autónoma del País Vasco es que tampoco el estudiante se desligue de la escuela a lo largo de su proceso formativo. El Programa para garantizar el derecho a la educación: erradicación de la desescolarización y absentismo escolar no solo actúa en la adolescencia, introduciendo un fuerte control de datos de asistencia y protocolos de actuación, sino que también se aplica en los primeros años de la vida de los pequeños y en el periodo de escolarización obligatoria. En este sentido, la tasa neta de escolarización a los 3 años es del 100% y la de 2 años es muy cercana a la totalidad manteniéndose, además invariable desde el curso 2000-01. En este control del absentismo escolar intervienen diferentes factores tales como los siguientes: la definición del marco legal que regula este aspecto; el estudio pormenorizado de causas que producen conducta absentista junto a la definición operativa de términos como asistencia irregular, absentismo escolar y desescolarización; la concreción de las actuaciones y su modo coordinado de las diferentes instituciones (centros escolares, ayuntamientos, Diputación Foral, Inspección Educativa, Departamento de Educación, Fiscalía...); y la definición de protocolos y herramientas de trabajo.

Además del objetivo de retener a todo el alumnado en la escuela, se ha pretendido también dar respuesta a la diversidad de necesidades educativas presentadas. Para ello son muchas las medidas de atención a la diversidad desarrolladas en nuestra comunidad autónoma. Así, el 6,1% del alumnado de ESO recibe refuerzo educativo individualizado fuera del aula, el 4,4% sigue la escolarización mediante el Programa de Diversificación Curricular, el 2,4% está en un aula en la que se aplica el Proyecto de Intervención Educativa Específica, y el 0,6% comparte dos centros educativos mediante un Programa de Escolarización Complementaria. Del alumnado que sigue estos programas un porcentaje sigue su formación básica obligatoria incluso después de que haya cumplido los 16 años.

La Comunidad Autónoma del País Vasco muestra, en todas las edades, índices de repetición más bajos que los de la media estatal. En el conjunto de la Educación Secundaria Obligatoria, los índices más bajos de repetición se dan en primero y cuarto de ESO. Comparando los porcentajes de alumnado del País Vasco con los de la media estatal, las mayores diferencias se dan en los cursos de segundo y tercero de ESO. Dicha tasa es más alta entre las chicas que entre los chicos en todos los cursos analizados. El grupo de chicas de 15 años que se encuentra cursando el nivel correspondiente a su edad supera en 12 puntos al grupo de chicos, diferencia similar a la de la media estatal. Por lo que respecta al alumnado que ha cumplido 15 años y se encuentra escolarizado en el curso correspondiente a su edad (cuarto de la ESO) se observa la siguiente situación: el porcentaje supera en 10 puntos la tasa media y figura entre las tres comunidades con tasas más altas de idoneidad en todas las edades analizadas

#### Atención a la diversidad e inclusión educativa

En los últimos cuarenta años el consenso político mantenido en materia educativa por los diferentes partidos que han gobernado ha sido, y es, uno de los instrumentos que ha permitido mantener la estabilidad en la política educativa en nuestra comunidad autónoma. No cabe duda de que los diversos gobiernos han ido siempre por detrás de la demanda que los diferentes movimientos educativos sociales han propiciado en torno a la recuperación de la cultura vasca en todas sus vertientes educativas.

El principio de inclusión ha sido históricamente uno de los pilares básicos de la política educativa vasca, uno de los ejes transversales de la educación comprensiva y personalizada hasta la finalización de la educación básica y obligatoria. El diseño estratégico de la educación inclusiva en la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha concretado en diversos planes, todos ellos insertados en la corriente educativa promovida por la UNESCO. Este organismo fijó el año 2015 como el plazo para el que la comunidad educativa mundial cumpliera su compromiso de ofrecer una educación de calidad para todos, lo que incluía grandes acuerdos entre la administración y los agentes educativos. A este respecto, el diseño de medidas consensuadas nunca ha presentado dificultades insalvables a la hora de adoptar acuerdo en la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que ha redundado en beneficio de la comunidad educativa y de la sociedad en general.

El Plan Estratégico de Atención a la Diversidad en el marco de una escuela inclusiva (2012-2016) trata de aunar diversas problemáticas en un único plan, con un abordaje integral que facilite una visión más articulada de los planes de acción lo que supone, a nuestro modo de ver, un avance en relación a otras intervenciones más fragmentadas y atomizadas. Resulta remarcable también la temporalización de las prioridades que se describen en estos planes. Asimismo, hemos podido comprobar el esfuerzo que se realiza por diagnosticar los problemas educativos, antes de enseñar propuestas de intervención. La evaluación diagnóstica realizada por el Instituto Vasco de Evaluación en Investigación Educativa (ISEI-IVEI) es, hoy por hoy, un gran banco de resultados académicos.

En el proceso de construcción de la propuesta educativa inclusiva, se han ido implementando una batería de medidas que responden a la atención a la diversidad. Mientras algunas de estas medidas son propias del País Vasco, otros programas vinieron impulsados desde el Ministerio de Educación. Los planes, proyectos y programas específicos se presentan de forma explícita y detallada, así como su trayectoria histórica (Mendizabal, Gutierrez y Uribe-echevarria, 2014).

El sistema educativo del País Vasco ha ido ganando en todos estos años en inclusividad y ha generado así mejores resultados entre los estudiantes, abriendo más oportunidades a colectivos en situación de vulnerabilidad. La inclusión educativa es resultado de una actividad socio-educativa profesional que se va construyendo y que, a su vez, nos construye sobre principios y valores sobre los que se edifica una sociedad más justa. Exige, como hemos dicho antes, el compromiso de todos los agentes e instituciones con un trabajo previo de sensibilización, de establecimiento de puentes de accesibilidad, de construcción de cultura inclusiva. En el transcurso de este proceso algunos elementos han tenido especial significación, destacamos entre ellos: el tratamiento a los conceptos de inclusión-exclusión; la apertura de espacios normalizados a las personas con necesidades educativas especiales; el desarrollo del orden interno en el procesamiento de las adaptaciones curriculares; la diferenciación de poblaciones solo para cubrir necesidades específicas en centros de recursos especializados; la valoración inclusiva del alumnado en las que, en lugar de destacar sus dificultades, se enfatice sobre las respuestas socio-educativas que necesita; las consecuencias de la etiquetación; la formación de la ciudadanía respetuosa hacia la diversidad; la participación y escucha activa hacia las voces de colectivos que distintas por razones ha sido históricamente discriminados, etc.

Además de todos los elementos señalados anteriormente, destacamos la importancia de hacer diagnósticos

de necesidades no solo centrados en las competencias del alumnado, sino también en las del medio en el que está inserto. Ello nos permite hacer una lectura bidireccional de los elementos individuales y comunitarios que oriente una mirada más facilitadora de respuestas educativas inclusivas, así como con una mirada positiva sobre alumnado como personas y ciudadanos que deben proyectar su vida con futuro. Actualmente, esto se complementa a nivel de centro educativo mediante reuniones convocadas por el inspector de referencia en las que se juntan el asesor del Berritzegune y el equipo coordinador de la evaluación de diagnóstico de cada centro. En estos espacios colaborativos orientados hacia la mejora de la educación inclusiva, se interpretan los resultados de diagnóstico y se trata la información necesaria para que el centro elabore el Informe de Centro y el Plan de Intervención.

#### Elementos susceptibles de mejora

La búsqueda documental nos ha permitido constatar la existencia de un sistema de evaluación continua que ha facultado la estabilidad de la intervención con variaciones, siempre hacia mayores cotas de inclusión. Su impacto en la escuela vasca es evidente. Prácticamente la totalidad del alumnado está incluido en las aulas ordinarias y las adaptaciones curriculares y medidas de atención a la diversidad se gestionan adecuadamente. Se han subsanado las desviaciones sobre lo que pasa y lo que debería de haber pasado, los defectos de diseño en el camino. No obstante, persisten ciertos elementos susceptibles de atención especial de cara a su mejora tales como la inclusión del alumnado de los programas complementarios en sus aulas de correspondencia, el cuello de botella en el que queda el alumnado que obtiene el título de graduado si no es exitoso en el primer ciclo de la Formación Profesional, algunas desviaciones entre lo proyectado y las dificultades presentadas en su implementación real, las dificultades en la actualización de la ley de educación vasca, etc.

El análisis del gasto en educación por habitante en la Comunidad Autónoma del País Vasco en todas las etapas educativas es superior a las medias del Estado Español, la OCDE y la Unión Europea. La política pública persigue la transformación intencionada de recursos específicos en procesos que produzcan unos impactos deseados en el marco de un contexto específico. Desde este punto de vista, en la Comunidad Autónoma del País Vasco se han destinado grandes recursos económicos que han permitido desarrollar actividades duraderas, prácticas y válidas (servicios, medidas de atención a la diversidad, planes estratégicos, programas...). Su objeto ha sido el de producir cambios específicos, descriptibles y medibles respecto a resultados en personas, organizaciones y entorno físico y social, lo que ha generado un impacto positivo sobre el abandono escolar prematuro manteniendo este a niveles muy aceptables.

Los marcos legales, además de permitir un nivel de autonomía para el trabajo de adecuación de los programas a la realidad contextual de los centros, introducen la necesidad de prácticas colaborativas acompañadas de procedimientos formales para el trabajo cotidiano.

El elemento lingüístico y cultural es otro aspecto básico en el sistema educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En las últimas décadas no solo se ha trabajado para la recuperación del euskara, el tesoro que hemos conservado desde milenios, sino también de otros aspectos de la cultura vasca. Su principal agente ha sido la iniciativa social o civil. Desde la dictadura comenzaron a surgir iniciativas que han impregnado toda la educación desarrollada en las últimas décadas: la estandarización la lengua

escrita, la creación de escuelas de enseñanza aprendizaje en euskara, el diseño e implementación de una educación en euskara que comienza en la etapa infantil y termina con la oferta de la enseñanza universitaria en esta misma lengua... Se ha de valorar a este respecto el esfuerzo realizado en la creación de materiales educativos en euskara que, gracias a la Federación de Ikastolas, y a la labor de las editoriales, han facilitado recursos para el desarrollo de la ley de Normalización del Euskara. Hoy por hoy es difícil encontrar jóvenes estudiantes en la Comunidad Autónoma del País Vasco que abandonen sus estudios por falta de adecuación lingüística.

Los consejos escolares, los equipos directivos colegiados, la autonomía curricular y organizativa (210 horas de libre disposición en los centros educativos), la inversión económica dedicada a becas y ayudas al estudio, la tasa de escolarización en la etapa infantil, la esperanza de escolarización en la etapa obligatoria, el reducido porcentaje de repetidores, la tasa de graduados en bachillerato y de aprobados en selectividad... son aspectos que muestran la calidad y equidad educativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Todo ello incide en aminorar el riesgo de abandono escolar prematuro. Es en este contexto donde podemos situar algunos de los resultados obtenidos.

#### *A modo de conclusión*

La pluralidad de elementos interconectados, y el conglomerado de dimensiones, relaciones y dinámicas que condicionan el abandono escolar prematuro hacen que resulte difícil encontrar un marco de referencia que sea explicativo en la oferta de una comprensión totalizadora. Establecer conexiones entre el desarrollo ideológico, político y práctico inclusivo, y el abandono escolar prematuro solo puede ser posible mediante exámenes detenidos y críticos que demuestren sus lazos para ofrecer, más detalladamente, los elementos más significativos desde una mirada sistémica.

En este artículo hemos querido divulgar parte del examen realizado de los elementos políticos explicativos de los resultados obtenidos, entre otros, en relación al abandono escolar prematuro. El contenido de las entrevistas a diferentes profesionales de nuestra historia reciente, el análisis documental y los resultados de cuestionarios realizados a profesorado del PREE nos permiten destacar la valoración de los lazos lógicos y razonables de la política educativa. La inclusividad educativa sería, a nuestro modo de ver, el elemento básico para interpretar los resultados obtenidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Desde instancias administrativas se ha ido orientando la tarea de los profesionales implicados en este ámbito de una forma consensuada, lo que ha propiciado el desarrollo de prácticas más colaborativas.

Para saber más

**Consejo Escolar de Euskadi (2012).** *Informe 2012.* Disponible en:  
[www.consejoescolardeeuskadi.hezkuntza.net](http://www.consejoescolardeeuskadi.hezkuntza.net) .

**Instituto Vasco de Evaluación en Investigación Educativa (2012).** *Evaluación diagnóstica 2013.*  
*Nuevo modelo de evaluación de diagnóstico.*

- **(2012).** *Evaluación diagnóstica. Competencia para aprender a aprender. Marco teórico.*
- **(2012).** *Evaluación diagnóstica. Competencia para la autonomía e iniciativa personal. Marco teórico.*
- **(2012).** *Evaluación diagnóstica. Competencia en cultura humanística y artística. Marco teórico.*
- **(2011).** *Evaluación diagnóstica 2011. Informe de resultados y análisis de variables. Julio 2012 (2.º curso de Educación Secundaria Obligatoria, 4.º curso de Educación Primaria).*
- **(2012).** *Pisa: la investigación sobre la influencia de la lengua de la prueba en las evaluaciones internacionales.*
- **(2011).** *A fondo: evaluación de diagnóstico.*
- **(2011).** *Investigación: rs5. Abandono escolar prematuro 2011.*
- **(2009).** *Efecto de las repeticiones de curso en el proceso de enseñanza-aprendizaje del alumnado.*
- **(2007).** *Investigación: abandono escolar. Segundo ciclo de ESO.*

Disponibles en <http://www.isei-ivei.net>

**Mendizabal Amaia; Gutierrez, Luken; Uribe-echevarria, Aranzazu (2015).** "Un esfuerzo conjunto. El abandono escolar prematuro en la Comunidad Autónoma Vasca", en *Políticas de lucha contra el abandono escolar en España*. Madrid: Síntesis.

**Ministerio de Educación (2011).** *Sistema estatal de indicadores de la educación*. Madrid: Subdirección General de Documentación y Publicaciones.

- **(2014).** *Las cifras de la educación en España*. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2014.html>

**Proyecto OSA.** *Informe de indicadores cuantitativos sobre educación y empleo-País Vasco*. Disponible en: [http://www.mutual-learning.eu/upload/ea\\_measure\\_181.pdf](http://www.mutual-learning.eu/upload/ea_measure_181.pdf)

## Páginas web

**Instituto Vasco de Estadística:** <http://eu.eustat.es>

