

**Grado en Derecho  
2015-2016**

**DERECHO, DEMOCRACIA Y  
SOCIEDAD.**

**Derecho a la educación y fracaso  
escolar. Políticas llevadas a cabo en  
España y comparación entre Andalucía  
y País Vasco.**

**Trabajo realizado por Nuria Culla Villa  
Dirigido por Jokin Alberdi Bidaguren**

# ÍNDICE

## **1. Introducción**

## **2. Conceptualización**

- **Derechos de la infancia y Derecho a la educación**
- **Abandono y fracaso escolar**
- **Absentismo**
- **Politización de la educación**

## **3. Contextualización**

- **Situación y cifras de fracaso escolar en España**
- **Situación y cifras de fracaso escolar en las diferentes CCAA. País Vasco y Andalucía**
- **Los efectos que genera el fracaso escolar**
- **Factores que hacen que la educación fracase**
- **Papel de la política en las causas del fracaso**
- **Influencia de la regulación y situación de la educación en el profesorado**
- **El sistema de conciertos y los centros públicos como primeros afectados del fracaso**

## **4. Análisis legislativo y evolución del derecho a la educación y los derechos de la infancia en relación al abandono escolar**

- **Textos internacionales**
- **Legislación estatal**
  - **Constitución Española**
  - **Leyes de educación**
- **Medidas estatales contra el fracaso**
- **Sistema autonómico**
  - a. **Análisis comparado de leyes autonómicas de Andalucía y País vasco**
  - b. **Medidas contra fracaso llevadas a cabo en el País Vasco**
  - c. **Medidas contra fracaso llevadas a cabo en Andalucía**

## **5. Conclusiones y posibles soluciones**

## 1. Introducción

El objetivo del presente trabajo es hacer un acercamiento a la situación del fracaso escolar en España, en relación con el derecho a la educación consagrado en nuestra Constitución y diversos textos internacionales. Analizamos el tema desde un enfoque situado en los datos de España en general y en concreto los de dos Comunidades Autónomas en cuanto a este asunto: País Vasco y Andalucía, los contrastes que encontramos entre estas comunidades, tanto en las cifras de tasas de abandono escolar, como a las medidas contra este que se llevan a cabo en cada una de ellas. Todo esto queriendo responder a unas preguntas clave:

¿Se aborda cómo debería en nuestro país el problema del fracaso escolar?

¿Qué papel tiene la política en este asunto?

¿Por qué en un mismo país encontramos diferencias tan grandes de tasa de abandono escolar?

¿En qué medida afecta el sistema autonómico al derecho a la educación y el fracaso escolar?

¿Hay una igualdad de oportunidades entre los estudiantes de las diferentes Comunidades Autónomas?

En primer lugar, nos dedicaremos a definir ciertos conceptos que hay que tener claros antes de entrar a desarrollar el tema en cuestión. Para eso, vamos a hablar de los derechos de la infancia en general y el derecho a la educación en concreto, con una rápida visualización de los textos legales donde se encuentran. Después, entraremos a hablar del abandono escolar como fenómeno, qué debemos entender como tal y las

definiciones que distintos autores dan del mismo. A continuación, abordaremos el concepto de absentismo que mucha gente desconoce y es preciso aclarar, y también los diferentes tipos de absentismo que existen. Finalmente, terminaremos con la “politización de la educación”, una teoría que ciertos autores explican y que también es conveniente conocer para ser conscientes de la realidad de la educación en relación con los partidos políticos.

En segundo lugar, entraremos a explicar el contexto en el que nos situamos para llevar a cabo este trabajo. Vamos a hablar de la situación del fracaso escolar que encontramos actualmente en España y las tasas que encontramos en relación a los últimos años, compararemos las tasas y situaciones de las dos Comunidades Autónomas de las que venimos hablando (País Vasco y Andalucía), los efectos a diferentes niveles que provoca el fracaso escolar, los factores que hacen que exista, y la influencia que tiene la política a la hora de pensar en las causas del fracaso. También entraremos de manera breve a ver cómo la regulación que encontramos en nuestro país y la situación que ello provoca afecta al profesorado, y esta afectación al final también influye en las causas del fracaso. Para acabar de contextualizar, haremos una breve alusión al sistema de conciertos y de qué manera este hace que los primeros afectados del fracaso escolar sean los centros públicos.

En tercer lugar, nos centraremos ya en el análisis legislativo del derecho a la educación y los derechos de la infancia en relación al abandono escolar. Mencionaremos textos internacionales que han regulado dichos derechos, y que han querido con alguna disposición combatir este fracaso y garantizar que todas las personas del mundo tengan acceso a ellos. También entraremos a hablar de la legislación estatal,

mencionando las leyes sobre educación que ha habido desde el inicio de la democracia española, y analizando las más significativas, las últimas que han estado vigentes y la actual (LOGSE, LOE y LOMCE). Este análisis consistirá sobre todo en comparar la anterior LOE y la actual LOMCE (que ha sido objeto de muchísimas críticas), para visualizar sus medidas contra el fracaso escolar y si realmente la última va a poder acabar con él tal y como aseguran sus redactores. Para acabar con el análisis legislativo, abordaremos el tema autonómico mirando de manera general las leyes de educación desarrolladas en cada una de las dos Comunidades Autónomas que venimos mencionando, así como las medidas contra fracaso escolar que han llevado en cada una de ellas.

Por último, expondremos las conclusiones que sacamos después de todo lo explicado, analizado y datos encontrados. También se describirán una serie de posibles soluciones que algunos autores dan después de sus trabajos de investigación en este campo.

## **2. Conceptualización**

### **· Derechos de la infancia y derecho a la educación**

El derecho a la educación está ampliamente recogido en la legislación tanto de ámbito internacional como nacional, autonómico, provincial o local.

En el ámbito internacional, la **Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948**, en su artículo 26.1 establece que toda persona tiene derecho a la educación y que debe ser gratuita, al menos la instrucción elemental y fundamental, constanding la obligatoriedad de esta.

La **Convención sobre los Derechos del Niño** adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1990, en su artículo 28.1 establece que “Los estados parte reconocen el derecho del niño a la educación” indicando como procedimiento para conseguir ese derecho “adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir la tasa de abandono escolar”.

La **Resolución A 3-0172/92 del Parlamento Europeo**, recoge como derecho fundamental de la infancia la educación.

La **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)** establece en su artículo 14 que todas las personas tienen derecho a la educación.

En el ámbito nacional, La **Constitución Española** en su artículo 27.1 recoge el derecho de todos a la educación y en su punto 4 el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica. Pero también encontramos leyes orgánicas que protegen el carácter obligatorio y gratuito de la educación, como por ejemplo la **Ley Orgánica 8/1985 reguladora del derecho a la educación**, la vigente ley de educación: **Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE)**, el **Real Decreto 299/1996 de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación**.

También en otra normativa que no es educativa, encontramos alusión a este derecho: en el **Código Penal** (artículo 226), **Código Civil** (artículo 154), **Real Decreto 299/1996 de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación** (artículos 4, 6 y 11.3), etc.

## ▪ **Abandono y fracaso escolar**

El abandono escolar es la ausencia definitiva del centro escolar por parte del alumno que, sin causa justificada, finaliza la etapa educativa que esté cursando. Se denomina abandono escolar temprano o prematuro a las personas entre 18 y 24 años que no permanecen en el sistema educativo y que tienen como estudios máximos la ESO o enseñanzas anteriores equivalentes.<sup>1</sup>

El fracaso escolar se entiende que es la no obtención del título de Graduado de ESO, y se dice que el abandono escolar es uno de los determinantes del fracaso escolar, porque esa no obtención dificulta el acceso a otro tipo de estudios postobligatorios.<sup>2</sup>

## ▪ **Absentismo**

El absentismo escolar es el abandono que se da en los centros educativos, y que constituye un fenómeno que no tiene un único significado. Se basa principalmente en la falta de asistencia a clase por parte del alumnado. Este término no puede ser definido únicamente entendiéndolo como presencia física, sino que pueden adoptarse múltiples formas:

- Absentismo de retraso: alumnos/as que llegan sistemáticamente tarde a primera hora de clase, un día determinado o a una materia concreta...
- Absentismo “del interior”: alumno/a que estando presente en clase espera que pase el tiempo.
- Absentismo “elegido”: alumnado que evita ciertos aspectos de la experiencia escolar o no asisten para dedicarse a otras actividades, descansar, etc.
- Absentismo “crónico”: Ausencias notorias a clase.

---

<sup>1</sup> DE LA FUENTE FERNÁNDEZ, M. (2009). Derecho a la educación, deber de prevenir y reducir el absentismo y abandono escolar. *Revista De Investigación En Educación*, nº6, (p. 175). Obtenido de <http://reined.webs.uvigo.es/ojs/index.php/reined/article/viewFile/64/58>

<sup>2</sup> DE LA FUENTE FERNÁNDEZ, M., *ibídem.*(p. 175)

- Absentismo “cubierto por los padres”: alumnos/as que falta a clase por diversos motivos y que los padres excusan.
- Absentismo “dirigido o selectivo”: determinado alumnado no acuden a determinadas clases por creencias religiosas o filosóficas de sus familias (p.e. Educación Física).
- Absentismo esporádico: No van a la escuela por acudir a otra actividad.<sup>3</sup>

## • **Politización de la educación**

La educación y la política están estrechamente ligadas. Hay que diferenciar entre dos cosas: que el modelo educativo sea consecuencia de la filosofía política de una determinada sociedad y que la educación esté politizada. Está clara la correlación que existe entre política y educación, pues es prácticamente imposible, por ejemplo, que un régimen autoritario genere un sistema educativo democrático, y viceversa.<sup>4</sup>

El hecho de que, dentro de una misma sociedad democrática, cada partido político tenga una opción educativa diferenciada de las del resto es legítimo y posible, hasta necesario. Por tanto, como politización de la educación debemos entender el hecho de que, dentro de esas legítimas diferencias de las distintas opciones políticas, haya un partido que pretenda imponer su concepción educativa por encima de todo, y sin respetar los modelos educativos que tengan las otras opciones políticas. Cuando eso pasa es cuando se politiza la educación. Entonces, un tema como es el de la educación se convierte en un tema partidista y sólo una parte de la sociedad se siente comprometida e

---

<sup>3</sup> DE LA FUENTE FERNÁNDEZ, M. (2009). *Op. Cit.* (p.175)

<sup>4</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Éxito y fracaso escolar: Culpables y víctimas*. Barcelona: CissPraxis (p. 59)

identificada con el modelo de educativo que haya elegido dicha fuerza política.<sup>5</sup>

La consecuencia de esto será que hay otros partidos políticos que si alguna vez llegan al poder, lo primero que tendrán en mente será cambiar el modelo educativo, y entonces la educación pasa de ser un asunto de estado a ser una cuestión partidista, y es que el relevo político pasa a significar un cambio en el modelo educativo. El día que tengamos políticos que se pongan de acuerdo en que la educación es un problema nacional, estatal, y, por tanto, suprapartidista, habremos deshecho el nudo de la politización de la educación.<sup>6</sup>

### **3. Contextualización**

#### **Situación y cifras de fracaso escolar en España**

Desde la publicación en 1998 del Informe del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), se constata la existencia de una tasa preocupante de fracaso: “tenemos tasas de fracaso que rondan entre el 25% y el 30% a los 14 y 16 años. (...) Se mencionaba la urgencia de operar un cambio significativo que haga de la escuela un instrumento eficaz de promoción, en un sentido u otro, para la mayoría de la población juvenil española, y que en ningún caso permita el fracaso sistemático de al menos la cuarta parte de sus efectivos”. El mismo informe, también estableció que “Una de las metas prioritarias que debe imponerse el sistema educativo español es la lucha decidida contra el fracaso escolar...”<sup>7</sup>

En 2001, el porcentaje de estudiantes que no alcanzaron los objetivos de la enseñanza obligatoria o equivalente a los 16 años era de 25,6 (aunque con fuertes diferencias entre Comunidades Autónomas). Esta cifra era superior a

---

<sup>5</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Op. Cit.* (p. 62)

<sup>6</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Ibidem*, (p. 63)

<sup>7</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Ibidem*, (p. 13, 55)

la media europea, que en 1996 se encontraba en el 22%.<sup>8</sup>

Actualmente, prácticamente se ha alcanzado el 100% de escolarización a partir de los cuatro años. Sin embargo, en el tramo de 0 a 3 años los niveles son todavía reducidos, con notables diferencias entre CCAA, y se puede observar una gran relación directamente proporcional entre niveles de renta y acceso a la educación.<sup>9</sup> Esta falta de acceso a niveles de educación infantil, puede luego llegar a repercutir en los posteriores estudios, como ya se ha llegado a comprobar.

Con respecto a los países europeos, el acceso a la educación secundaria postobligatoria es considerablemente limitado: la tasa en 2006 se situaba en un 56,9%, lo que constituye una fuente de desigualdades. También aquí encontramos diferencias muy significativas entre CCAA (el rango de sitúa entre el 47'9% de Baleares y el 70% del País Vasco), y similares pautas encontramos en el acceso a la educación superior.<sup>10</sup>

En 2010, la tasa media de abandono escolar en la Unión Europea era aún del 14,1% (aunque con diferencias considerables entre los países) y en el 2013 se redujo al 12% y hoy en día se sitúa en 11'1%. El compromiso adquirido para 2020 consiste en lograr una reducción para llegar a la media de abandono del 10%.<sup>11</sup>

Hoy en día España es líder de la **Unión Europea** en fracaso escolar, con una tasa del 21,9% de jóvenes entre 18 y 24 años que han abandonado prematuramente el sistema educativo habiendo completado como mucho el

---

<sup>8</sup> CALERO, J. (2006). *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, Centro de Investigación y Documentación Educativa.(p. 49)

<sup>9</sup> CALERO, J. (2006). *Ibidem*, (p. 31)

<sup>10</sup> CALERO, J. (2006). *Ibidem*, (p. 31)

<sup>11</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2013) *Plan Para la Reducción del Abandono Educativo Temprano.*, Dirección General de Formación Profesional y Subdirección General de Aprendizaje a lo Largo de la Vida (p. 17).

primer ciclo de secundaria. Este porcentaje duplica la media comunitaria (11,1%). Junto con España, los países de la UE con mayor tasa de fracaso escolar son **Malta** (20,4%), **Rumanía** (18,1%), **Portugal** (17,4%) e **Italia** (15%). En el extremo contrario, las menores proporciones de abandono escolar prematuro se registran en **Croacia** (5,4%), **República Checa** (5,5%) y **Lituania** (5,9%). Entre los grandes países de la UE, las tasas de abandono escolar oscilan entre el 8,5% de **Francia**, el 9,5% de **Alemania** y el 11,8% de **Reino Unido**.<sup>12</sup>

En el estudio PISA realizado en 2012, España obtuvo una proporción de alumnado en los niveles bajos de competencia en las tres materias evaluadas similar al de la OCDE. Una alta proporción del alumnado en los niveles bajos indica la necesidad del sistema educativo español de fomentar las capacidades y las destrezas de los alumnos con un bajo rendimiento para prevenir el fracaso y el abandono escolar temprano y para evitar una posible exclusión social de estos estudiantes.<sup>13</sup>

En todo caso, España ha logrado reducir la tasa de abandono prematuro desde el 30,3% que registraba en 2006 al 23,6% en 2013 y 21,9% en 2014. La proporción de fracaso escolar es muy superior entre los hombres (25,6%) que entre las mujeres (18,1%), de acuerdo con los datos de Eurostat.<sup>14</sup>

Pero hay que matizar, que estas cifras que se dan de España, son la media del conjunto de cifras de Comunidades Autónomas, y hay que tener en cuenta que las diferencias entre algunas comunidades son muy grandes, llegando a encontrar algunos porcentajes que

---

<sup>12</sup> España, líder de la UE en abandono escolar prematuro con una tasa del 21,9%. (20 de abril de 2015). *El Mundo*. Obtenido de <http://www.elmundo.es/espana/2015/04/20/5534d3ee268e3e320e8b45ae.html>

<sup>13</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2013) *Op.Cit.*, (p. 22).

<sup>14</sup> España, líder de la UE... *Ibidem*.

doblan la cifra de los de otras. Este contraste de tasas tan diversas entre comunidades Autónomas de un mismo país, hace que llame nuestra atención y nos planteemos qué es lo que ocurre y qué es lo que hace que se den estos resultados. En este trabajo, el análisis de las diferentes políticas sobre fracaso, y leyes de educación se va a realizar sobre dos comunidades con índices muy diferentes: País Vasco y Andalucía.

### **Situación y cifras de fracaso escolar en las diferentes CCAA. País Vasco y Andalucía**

En opinión de algunos autores, el hecho autonómico influye poderosamente en la educación y de forma negativa en más de una ocasión, pues tiende a resaltar un hecho diferencial entre las comunidades autónomas. Zacarías Ramo Traver opina que el problema no son las autonomías, sino el uso indebido que algunos políticos hacen del sistema autonómico.<sup>15</sup>

Las diferencias en cuanto a las pautas de financiación entre las diferentes CCAA son notables: algunas de ellas han decidido llevar a cabo un esfuerzo presupuestario mayor en el terreno de la educación. Esto provoca que el gasto unitario sea muy diverso en todos los niveles educativos, y ha llevado a que responsables del entonces Ministerio de Educación y Ciencia del gobierno de 2004, sostuviera la necesidad de alcanzar un acuerdo con las CCAA destinado a elevar el gasto público en educación de forma coordinada. La consecuencia más tangente que encontramos de este dato, es que la calidad de los centros varía de forma considerable en diferentes partes del país.<sup>16</sup>

En el escenario de la descentralización educativa en España destaca el muy reducido nivel de competencias de los gobiernos locales, y es que, en gran parte de los

---

<sup>15</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Op. Cit.*, (pp. 74-79)

<sup>16</sup> CALERO, J. (2006). *Op. Cit.*, (p. 21)

países descentralizados los gobiernos locales son los que tienen las competencias administrativas en los niveles de infantil, primaria y secundaria. En el caso español esto no se produce, asumiendo en ocasiones los gobiernos locales competencias que en principio no les corresponden.<sup>17</sup>

Como ya hemos mencionado, existen diferencias tanto de gasto público como de políticas llevadas a cabo entre las diferentes CCAA. Aquí, nos vamos a centrar en dos CCAA en concreto, que tienen grandes diferencias en estos campos y son interesantes de analizar. En primer lugar expondremos de manera general el contexto en el que se encuentra cada una de estas comunidades, y más adelante, veremos las diferencias en sus leyes autonómicas de educación, así como las medidas contra el fracaso escolar que se han llevado a cabo en cada una de ellas.

## **PAÍS VASCO**

El País Vasco, año tras año presenta menores tasas de alumnado repetidor. Por tanto, podría afirmarse que el índice de fracaso escolar en esta comunidad es de los más bajos del sistema general. El porcentaje de alumnos que promocionan curso es bastante mayor que la media nacional, siendo los centros privados los que presentan unos datos realmente excepcionales (siempre por encima del 85% del alumnado promocionado).<sup>18</sup>

En términos de edad y curso académico, también se trata de una comunidad ejemplar, ya que el 69,5% de los alumnos matriculados en 4º de la ESO durante el curso 2004-2005, lo hacían con 15 años (edad que marca como adecuada el Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes), mientras que en el ámbito nacional la media

---

<sup>17</sup> CALERO, J. (2006). *Op Cit.*, (p. 22)

<sup>18</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Jóvenes y fracaso escolar en España*. [Madrid]: Instituto de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (p. 135)

es de 59,4%. Por eso podemos afirmar que el País Vasco presenta una tasa elevada de idoneidad en edad del alumnado según su curso académico, lo que le convierte en un ejemplo a seguir por el resto de Comunidades Autónomas. En Bachiller, también existe una correspondencia entre la edad y el curso del alumnado, y en especial en el segundo curso, que el País Vasco se sitúa bastante por encima de la media nacional (70% frente al 60%), y junto con Navarra son las dos comunidades con mejor tasa de idoneidad. También destacar que en relación a la población que obtiene el título de Bachillerato, esta Comunidad está la primera, el 66'2% del alumnado de 2º de Bachillerato obtuvo su título correspondiente.<sup>19</sup>

## **ANDALUCÍA**

Para adentrarnos un poco en la situación de Andalucía en cuanto a la educación y el fracaso, nos vamos a basar en el Dictamen 2003 de la Inspección Educativa andaluza.

Uno de los datos más relevantes que encontramos es que tercero de ESO es el curso en que una mayor proporción de alumnos abandonan. Para el alumnado escolarizado en segundo de la ESO, las edades más proclives para el abandono son los 14, 15 y 16 años.

También a destacar es el hecho de que la atención a la diversidad, más allá de las medidas ordinarias parece no ser una medida demasiado habitual.<sup>20</sup> Lo mismo puede decirse del conocimiento que se tiene sobre la situación socioeconómica del alumnado con problemas de abandono y/o promoción, entre otras razones, por la falta de atención a la diversidad que parece caracterizar la realidad diaria de los centros educativos andaluces.

---

<sup>19</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (pp. 135-137)

<sup>20</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 138)

Un punto que hay que mencionar sobre la situación del fracaso escolar en esta Comunidad Autónoma es que influye mucho el nivel económico social del alumno. Nacer pobre y en Andalucía es una condena más que probable al fracaso escolar y, por el contrario, ser de una familia con recursos ayuda aquí, más que en otras comunidades, a conseguir ser de los alumnos excelentes. O sea, la igualdad de oportunidades en esta región no está garantizada por el sistema educativo ni el ambiente social. «Teóricamente, la educación debería servirnos para difuminar las diferencias sociales» y, en Andalucía, a la luz de los datos, no sirve a ese objetivo. En esta comunidad, según el test de PISA de competencia matemática para niños de 15 años, se registran menos alumnos en los niveles excelentes que la media nacional: un 5,75% frente al 8%. Pero, además, es cuando se analizan los recursos económicos de los alumnos cuando queda en evidencia la ineficacia de la igualdad de oportunidades. Así, sólo el 1,5% de los niños de familias con menos recursos llegan a los niveles de excelencia frente a casi el 14% de los que vienen de hogares con más recursos.<sup>21</sup>

No obstante, podemos señalar varias realidades socioeconómicas asociadas tanto al abandono como a la no promoción, siendo cercanas a situaciones de dificultad, precariedad o pobreza en muchos casos, pero no en todos. El perfil de “fracasado” ha cambiado. Hay una desmotivación ambiente que afecta por igual a unos y a otros, siendo las situaciones de desventaja social elementos que alimentan la desmotivación personal del alumno con problemas. De esas trayectorias se salvan los que reciben atención a su diversidad con medidas externas, pues las propias no parecen suficientes, o no son suficientemente conocidas, demandadas, ofrecidas y

---

<sup>21</sup> GONZÁLEZ DE VEGA, B. (1 de febrero de 2016). Ser pobre y andaluz eleva el riesgo de fracaso escolar. *El Mundo*. Obtenido de <http://www.elmundo.es/andalucia/sevilla/2016/02/01/56af4a27ca4741085e8b45da.html>

aplicadas. A esta desatención generalizada a la diversidad del alumnado, a sus diferentes competencias cognitivas, a sus diferentes trayectorias familiares y sociales, a sus condicionamientos socioeconómicos, hay que añadir los “registros insuficientes del progreso de los alumnos y de su seguimiento”.<sup>22</sup>

### **Los efectos que genera el fracaso escolar**

Son diversos. **En los alumnos**, suele llevar al abandono de los estudios: no obtienen resultados, no les gusta estudiar, no se encuentran a gusto y al final llegan a la conclusión de que están perdiendo el tiempo. **Para los padres y madres de los alumnos que fracasan**, los efectos son distintos según el grupo sociocultural al que pertenezcan. Cuanta menos información tenga la familia, menor es la importancia que da al fracaso, y viceversa, cuanto mayor es el nivel cultural de la familia, más grande es la sensación de fracaso y hasta de culpa. **El profesorado** siente el fracaso también de distinta manera: cuanto más profesional sea el maestro, mayor es su preocupación por el alumnado que no llega al final. **Las administraciones públicas** nunca se sienten felices con el fracaso educativo, y es que son muchas las que tienden a adornar los datos del fracaso, a “dulcificarlas”. Por último, otro de los efectos que tiene el fracaso es el del **mundo laboral**, y es que tiene que integrar a individuos sin cualificación profesional, y esto conlleva mayores dificultades para encontrar un puesto de trabajo.<sup>23</sup>

Pero al final, el grupo que parece menos preocupado es el de los propios fracasados, y esto es un fracaso doble: el académico y el personal, ya que no valoran como algo

---

<sup>22</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (p. 38-41)

<sup>23</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Op. Cit.* (pp. 16-17)

negativo el hecho de no conseguir el título correspondiente.<sup>24</sup>

### **Los factores que hacen que nuestra educación fracase**

Son diversos y variados dependiendo de los autores. Algunos de esos factores podrían ser los siguientes: el escaso interés real que muestra la sociedad sobre las cuestiones educativas, la escala de valores que ha creado, el tipo de cultura que genera, lo poco que se ocupan y preocupan las fuerzas políticas en el tema educativo, el sistema autonómico y las diferencias que crea, las diferentes teorías pedagógicas con dudosa eficacia y todos los componentes del sistema escolar. La mayor parte de los autores e instituciones que estudian el fracaso escolar coinciden en que las causas deben imputarse a los sistemas educativos y a sus distintos componentes, factores escolares: profesorado, estrategias didácticas, falta de motivación de los alumnos, contenidos curriculares, tipos de evaluación, etc.<sup>25</sup>

Pero la verdad es que las causas del fracaso escolar no siempre son tangibles y fácilmente identificables. Zacarías Ramo Traver propone una teoría denominada “teoría del iceberg del fracaso escolar”<sup>26</sup>, que se basa en que las causas reales están sumergidas bajo agua y no sólo son más grandes que las que se ven de manera externa, sino que son las más peligrosas. Y es que, dice, nos encontramos ante factores que poco tienen que ver con la generación del fracaso, pero que en realidad son los más importantes. La parte sumergida de este iceberg está formada por la sociedad y la cultura que genera, la política y los políticos, la organización autonómica del estado, y algunas teorías pedagógicas. A continuación

---

<sup>24</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Op. Cit.*, (p. 17)

<sup>25</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Ibidem.*, (pp. 18-21)

<sup>26</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Ibidem.*, (pp. 33-35)

se expone de manera más detallada los componentes de dicho “iceberg”.

A la hora de hablar de los **responsables o causantes del fracaso y las personas que lo soportan**, Zacarías Ramo Traver opina que todos, o casi todos, somos a la vez culpables y víctimas. La educación es un fenómeno social en el que toda la sociedad, de una u otra forma, está implicada. Pero no todos en la misma medida, hay grupos e instituciones más implicadas y responsables, y otros que sufren más las consecuencias.<sup>27</sup>

La primera culpable del fracaso es **la sociedad**, que no debe desentenderse de él, debería realizar una autocrítica, reconocer su parte de culpa en los fallos y tratar de solucionarlos. Pero cuando hablamos del concepto tan difuso como el de “sociedad”, hay que saber a qué nos referimos al usarlo, y es a los partidos políticos: *“en una sociedad democrática los partidos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular...” (artículo 6 Constitución Española)*. En el informe de la INCE de 1998, se expone que “es fundamental que la propia sociedad española sea consciente de que el problema existe y de que se trata de un problema grave, cosa que no está muy claro que ocurra si nos atenemos a la información que nos proporcionan las familias de alumnos de secundaria [...]. Difícil será luchar contra el fracaso escolar en una sociedad que, sencillamente, no admite su existencia, al menos en las proporciones reales”. Es posible que esa falta de sensibilidad social hacia los problemas reales de la educación sea producto de nuestra corta tradición democrática. Y es que, *la democracia no consiste únicamente en tener una Constitución, unos partidos políticos, una prensa libre y en acudir a las urnas cada cuatro años; es muchas más,*

---

<sup>27</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Op. Cit.*, (pp. 55-56)

*es una forma de vivir, de comprender, de ejercitar los derechos y deberes de la colectividad y de cada individuo, de participar de manera activa en los asuntos que nos afectan a todos.*<sup>28</sup>

Dependiendo directamente de la sociedad, encontramos a la **administración pública**, en concreto la educativa, que es la que regula, gestiona y evalúa el sistema educativo, y una de las más importantes causas del fracaso escolar.

**Los propios padres y madres** también son parte de la responsabilidad de este fenómeno.

### **Papel de la política en las causas del fracaso**

A la hora de pensar en el sistema educativo como el verdadero problema y la fuente principal del fracaso escolar, debemos ser conscientes de que no es tan responsable la ley misma, sino más bien la manera en que se implanta y se desarrolla en la práctica.<sup>29</sup>

El papel de la política en las causas del fracaso escolar es extraordinariamente importante, y es que, como ya hemos dicho, los partidos políticos son los que *“expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son un instrumento fundamental para la participación...”* (artículo 6 de la Constitución). La soberanía nacional, que reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, se articula, en el plano político, por medio de los partidos; ellos son los cauces fundamentales para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y uno de los más públicos e importantes es el educativo. Los partidos son los que deciden qué clase de leyes sobre educación vamos a tener los españoles, por lo que es responsabilidad de los partidos políticos el que

---

<sup>28</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Op. Cit.*, (pp. 55-56)

<sup>29</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op.Cit.*, (p. 178)

contemos con buenas o malas normas educativas, con leyes que sean eficaces y o ineficaces. Asimismo, depende de los partidos políticos la formación del Gobierno, y es el Gobierno, sustentado por un determinado partido político o por una coalición de ellos, el que dirige la política educativa, su administración y su desarrollo normativo.<sup>30</sup>

Sería necesario que la ciudadanía integrase en su esquema mental y vivencial que la soberanía nacional está en sus manos y que los políticos sólo son administradores temporales de lo que es España. Entonces, los partidos políticos constarían en sus carnes que el éxito o el fracaso del modelo educativo les afecta de pleno. Mientras no ocurra eso, los políticos seguirán sintiéndose impunes ante los resultados buenos o malos de la educación. En el informe del INCE de 1998 apoyaba ya esto entonces, afirmando que *“si la política educativa no trasciende los muros de las aulas y de los edificios escolares y no se enfrenta decididamente con otros complejos agentes, resultará imposible mejorar la calidad de la educación...”*<sup>31</sup>

La mayoría de los partidos y políticos (por no decir todos), afirman con rotundidad que la educación es una de las tareas más importantes, porque el futuro de la sociedad dependerá en buena parte de la calidad de la enseñanza que reciban hoy los ciudadanos del mañana. Paradójicamente, los hechos, la realidad, muestran que la atención y el interés que los políticos dedican al hecho educativo es más bien escaso. La educación no es un tema que la sociedad española encare de manera seria y rigurosa, porque nuestros políticos relegan la educación a un segundo o tercer plano; están mucho más

---

<sup>30</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Op. Cit.*, (p. 65)

<sup>31</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Ibidem.*, (p. 66)

preocupados por los negocios del hoy y la educación siempre es un asunto del mañana.<sup>32</sup>

Las administraciones públicas españolas han mejorado bastante en los últimos años, pero todavía encontramos muchísimas carencias que deberían corregirse. Las administraciones educativas, siguen siendo poco ágiles, tienen escasa iniciativa, están muy apegadas a la letra de la norma y son poco amigas de las innovaciones. Cada vez que un nuevo partido llega al poder ejecutivo, se produce un auténtico vuelco entre los puestos denominados “de confianza”, que suelen corresponderse con los niveles retributivos más altos. Estos cambios producen el arrinconamiento de unos funcionarios y la subida de otros. En esos cambios no suelen tenerse en cuenta la valía, experiencia, profesionalidad y preparación de los funcionarios... únicamente la simpatía política, grado de afiliación... A veces los políticos que las dirigen las usan para sus fines partidistas en vez de en beneficio del sistema.<sup>33</sup>

### **Influencia de la regulación y situación de la educación en el profesorado**

Un informe de la OCDE expone que “*La formación inicial de los profesores ha sido siempre materia de críticas considerables que van desde las afirmaciones sobre su escaso nivel académico a las referencias a su falta de relevancia para la práctica escolar*”. En nuestro país, la formación de los estudiantes que se quieren dedicar a la enseñanza es bastante endeble. Todo aquel que tenga un título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, o el título de Grado equivalente, si quiere presentarse al concurso-oposición para ingresar en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria no necesita más que una formación pedagógica y didáctica de nivel de Postgrado (artículo 94 LOE), cuya organización generalmente deja

---

<sup>32</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Op. Cit.*, (pp. 176)

<sup>33</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Ibidem.*, (p. 133)

mucho que desear, tanto por su contenido como por su duración.<sup>34</sup>

La consecuencia de esa mala preparación de base es un alto porcentaje de profesores de secundaria que llegan a las aulas de los institutos sin conocimientos pedagógicos, didácticos y psicológicos. Esos profesores pueden ser unos expertos en su materia, pero a la hora de enseñar no saben cómo hacerlo. De esa falta de preparación específica para la enseñanza no tiene la culpa el profesorado, sino los políticos, los administradores de la educación y las universidades. El actual concurso-oposición no es un modelo adecuado para encontrar a los aspirantes cuyo talante y actitud sea el más adecuado para la enseñanza. Se debería diseñar un nuevo sistema selectivo en el que, más que los puros conocimientos se valorase el gusto por enseñar y el saber hacerlo.<sup>35</sup>

Prueba de esto son los datos que se recogen en el Plan para la Reducción del Abandono Educativo Temprano, que respecto a pedagogía, afirman que un 67% de los profesores de países de la OCDE indica que recibieron formación pedagógica en todas las asignaturas que enseñan. Esta cifra es bastante inferior en España (44'3%) donde no llegan a la mitad de profesores que dicen haber recibido formación pedagógica en todas las asignaturas que enseñan.<sup>36</sup>

Otro tema en el que la regulación educativa influye en los profesores es el de “el profesor autista”. Es el caso del docente que ha estado, por ejemplo, treinta años enseñando sin que nadie le haya visto cómo enseña, ni él haya visto enseñar a otros colegas. Esto es un gran fallo, y no debería ser así, pues los profesores, como cualquier otro profesional, necesitan saber cómo mejorar

---

<sup>34</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Op. Cit.*, (p. 112)

<sup>35</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Ibidem.*, (p. 113)

<sup>36</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2013). *Op. Cit.*, (p. 25)

sus procedimientos y métodos. Esta soledad que sufre el profesor, no sólo le afecta a este, sino que también y en mayor medida a sus alumnos.<sup>37</sup>

Pero ¿qué o quién provoca la situación descrita? son las construcciones escolares, los currículos, la organización de los centros, las Administraciones educativas, la tradición, la falta de participación escolar de los padres, etc. Las administraciones parece que cierran los ojos o miran a otro lado, así el problema no existe. La inspección escolar no se atreve o no sabe o no quiere o no puede afrontar el problema. La propia sociedad ignora hechos así. Keppel, comisario Federal de Educación de EE.UU. decía: "*La educación es un asunto demasiado importante para dejarlo únicamente en manos de los profesores*". Las administraciones educativas tendrán que intervenir para ayudar al profesorado.<sup>38</sup>

En una sociedad democrática, opina Zacarías Ramo Traver, el Estado es un agente que se encarga del proceso formativo de los hijos de cada familia, para que los padres puedan llevar a cabo sus trabajos y ocupaciones. Es muy posible que en algunos años la sociedad demande que la valoración del profesorado sea más rigurosa y sistemática, y exigirán saber con más precisión qué clase de enseñanza se imparte a los niños y jóvenes. El aula debe dejar de ser un lugar cerrado y misterioso en el que la sociedad no sabe qué pasa detrás de su puerta. Cuantas más aulas cerradas tengamos, mayor será el fracaso escolar.<sup>39</sup>

Otro problema que los profesores denuncian a menudo es la falta de recursos, y es que, muchos docentes enfrentan con ilusión una renovación pedagógica de su actuación en las aulas, y frecuentemente se encuentran limitados por la falta de material didáctico necesario y por

---

<sup>37</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Op. Cit.*, (p. 117)

<sup>38</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Ibidem.*, (p. 118)

<sup>39</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Ibidem.*, (p. 118-119)

la falta de recursos para adquirirlos. En otras ocasiones, se refieren a la falta de espacio y conservación de los edificios, penuria de mobiliario, falta de calefacción, insuficiencia de locales adecuados... También se encuentran con limitaciones institucionales que interfieren a menudo en la actuación práctica de los profesores: problemas horarios, normas internas, prescripciones marcadas por la institución o la inspección, necesidad de reservar tiempo para reuniones, claustros, evaluaciones, etc.<sup>40</sup>

Al final son situaciones que hacen que un profesor, por muy bueno que sea, al encontrarse ante estos factores, no pueda dar todo el potencial que daría si las condiciones fueran diferentes, y eso de alguna manera influye en la calidad de enseñanza, y todo esto al final está inevitablemente ligado con el fracaso escolar.

### **El sistema de conciertos y los centros públicos como primeros afectados del fracaso**

Cuando decimos que el fracaso es algo que nos concierne a toda la sociedad, nos referimos a que es el algo que nos salpica de un modo u otro a la hora de notar las consecuencias, pero también a la hora de buscar a los culpables o a las fuentes de ese fracaso. Y es que, son los centros públicos, en los que todos contribuimos, los que más han soportado los problemas recientes del sistema educativo español.

El sistema de conciertos que permite a los centros privados de primaria y secundaria recibir financiación pública tiene elementos importantes de cuasimercado: la financiación pública se concede a los centros privados en forma de módulo económico por unidad escolar, de tal manera que se cumpla el requisito de gratuidad para la familia, que la remuneración de los profesores sea similar

---

<sup>40</sup> ETXEBERRIA, F. (1987). *El fracaso de la escuela*. San Sebastián: Erein (pp. 195-196)

en los centros privados y en los públicos y que, se dé una relación alumnos/profesores comprendida entre un valor mínimo y uno máximo. El objetivo de estas condiciones es garantizar un cierto nivel de competencia entre centros públicos y privados, evitando que sean financiados con fondos públicos procesos educativos de una calidad más elevada a la que pueden ofrecer los centros públicos. La regulación del acceso a los centros concertados es “anti-selección”: es una regulación común con los centros públicos, que intenta evitar la selección de riesgos por parte de los centros concertados.<sup>41</sup>

Pero en la realidad se produce una selección basada en tres factores:

1. La ubicación de los centros concertados es usualmente en barrios de renta alta.
2. El cumplimiento de la condición de gratuidad por parte de muchos de los centros concertados.
3. Los procesos irregulares en el acceso, por lo que muy a menudo los centros consiguen evitar el acceso de niños de familias de rentas bajas. La existencia de estos métodos irregulares, como el cobro de cuotas complementarias o las prácticas de discriminación en el acceso, es un “secreto a voces”.

Han sido las clases medias las que se han beneficiado en mayor medida de la capacidad de selección de los centros concertados en España. Con diferente intensidad según las CCAA, desde 1990 se ha producido un incremento de la participación de los centros privados concertados en la escolarización de primaria y secundaria. Esto se explica principalmente por la búsqueda de “refugio” con la que han reaccionado las clases medias ante cambios relevantes en el sistema educativo: la llegada de nuevos alumnos inmigrantes y los efectos de la reforma educativa generada por la

---

<sup>41</sup> CALERO, J. (2006). *Op. Cit.*, (p. 55)

LOGSE (1990), que prolongó la educación obligatoria hasta los 16 años, manteniendo en los centros a alumnos de grupos sociales que tradicionalmente habían salido del sistema educativo a los 14.<sup>42</sup>

En cuanto a la inmigración en relación con las desigualdades educativas, nos encontramos con que la situación en todas las CCAA y niveles es de sobre-representación de los extranjeros en los centros públicos (el 79'3% de extranjeros de ESO se escolarizan en centros públicos). Esto ha conducido a una "guetización" de algunos centros escolares, donde resulta difícil proporcionar una escolarización de calidad en un entorno donde muchos alumnos no conocen las lenguas oficiales, se incorporan recién llegados del país cuando el curso ya está empezado, o la escolarización previa en el país de origen puede haber sido deficiente. Esta situación de segregación perjudica tanto a los extranjeros escolarizados en centros públicos donde la calidad está bajando, como a los nacionales que permanecen en los centros, y esto hace que se refuercen los procesos de conflicto y estigmatización. Además, los extranjeros se encuentran en una situación de desigualdad y de carencia, y se observa en los datos que nos indican que las tasas de participación de los extranjeros son considerablemente menores que las correspondientes a los españoles.<sup>43</sup>

Por eso decimos que son los centros públicos y sus usuarios los que han sufrido más intensamente las consecuencias y problemas del fracaso escolar.

#### **4. Análisis legislativo y evolución del derecho a la educación y los derechos**

---

<sup>42</sup> CALERO, J. (2006). *Op. Cit.*, (pp. 55-56)

<sup>43</sup> CALERO, J. (2006). *Ibidem.*, (pp. 56-57)

## **de la infancia en relación al abandono escolar**

### **· Textos internacionales**

Como anteriormente ya hemos mencionado diferentes textos internacionales donde se consagra el derecho a la educación, a continuación vamos a centrarnos en los que hablan más del absentismo y abandono en concreto, y los que promueven maneras de combatirlos y solucionarlos.

La **Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979**, y la **Convención sobre los derechos del niño de 1990**, plasman de forma exhaustiva una serie de obligaciones jurídicas con respecto al derecho a la educación y la igualdad entre hombres y mujeres.

En 1990, la comunidad internacional, a través de la **Declaración Mundial sobre Educación para Todos**, contrajo el compromiso de reducir significativamente el analfabetismo y hacer universal la educación primaria antes de que terminara el decenio. La educación ocupó el primer lugar entre las diez esferas prioritarias para el desarrollo de la juventud en el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, para lograr que los niños de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria para el año 2015.<sup>44</sup>

El **Informe Delors** elaborado por la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, considera la educación como un factor indispensable para lograr la paz, el desarrollo de las personas y de la sociedad, y además apunta que las políticas educativas

---

<sup>44</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (p. 17)

deben diversificarse de forma que no constituyan un factor adicional de exclusión.<sup>45</sup>

En el año 2000, en el **Foro Mundial sobre la Educación**, la comunidad internacional se comprometió a alcanzar la paridad entre hombres y mujeres en materia de escolarización en enseñanza primaria y secundaria en 2005, un primer paso en la consecución de la igualdad en todo el sistema educativo para el 2015.<sup>46</sup>

En el documento **Educación y Formación**, elaborado por el Consejo de Europa en Lisboa en el año 2000, se establecieron una serie de objetivos para el año 2010, que a destacar podríamos mencionar los siguientes<sup>47</sup>:

- Disminuir el abandono escolar.
- Aumentar los titulados universitarios y reducir las diferencias entre hombres y mujeres.
- Aumentar los titulados en educación secundaria.

En el **Libro Blanco de la Comisión Europea (2001)**, en un nuevo impulso para la Juventud Europea, se presenta la educación como una etapa crucial para los jóvenes que desempeña un papel fundamental en términos de realización personal, integración social y ciudadanía activa, así como en la mejora de inserción profesional. Sin embargo, a pesar de los numerosos programas e iniciativas de la UE para “hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente”, muchos jóvenes abandonan los estudios o la formación antes de haber adquirido una titulación oficial. Como consecuencia, se plantea la necesidad de buscar soluciones que mejoren

---

<sup>45</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (p. 17)

<sup>46</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 37)

<sup>47</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 18)

la calidad y eficacia de la educación y la formación, y las hagan más atractivas para los jóvenes.<sup>48</sup>

Además, el **Consejo Europeo**, en 2003, estableció como uno de los objetivos para el año 2010 lograr que el porcentaje de estudiantes de 18 a 24 años sólo con enseñanza secundaria que no continúan su educación no superase el 10%.<sup>49</sup> Sabemos que esto no se ha logrado, y se ha establecido esa misma cifra como objetivo a conseguir para 2020.

El informe de la UNESCO en 2003, **Educación para todos. Hacia la igualdad entre los sexos**, pone de manifiesto que las desigualdades educativas constituyen “una violación grave de los derechos de las mujeres y niñas”, además de representar un importante obstáculo para el desarrollo social y económico.<sup>50</sup> Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones, en el informe **State of the World’s Mothers 2006- The Power and Promise of Girl’s Education**, elaborado por Save the Children, se señala que en España todavía pueden observarse desigualdades en la escolarización de niñas pertenecientes a minorías (en concreto niñas inmigrantes y gitanas).

El **Informe sobre la juventud mundial de 2005**, pone de manifiesto que el hambre y la pobreza, la educación, el empleo, o la globalización y las tecnologías de la información y las comunicaciones, pueden identificarse como cuestiones que afectan directamente a los jóvenes. Indica que, aunque el número de jóvenes que terminan la enseñanza primaria y la tasa de matriculas en la secundaria no ha parado de crecer en la última década y es la generación de jóvenes con el nivel de instrucción

---

<sup>48</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (pp. 17-18)

<sup>49</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 18)

<sup>50</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 37)

más alto, el “fracaso escolar” entre los jóvenes continúa siendo muy elevado.<sup>51</sup>

**El Marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación de 2009**, adoptada por el Consejo de Ministros de la UE, plantea como objetivo lograr un índice de menos del 10% de abandono escolar para el periodo entre 2010 y 2020. Para ello, en la comunicación *EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, se acompaña una propuesta de Recomendación del Consejo para establecer enfoques políticos generales que los Estados miembros pueden aprovechar a la hora de elaborar sus propias políticas: políticas de prevención, de intervención y de compensación.<sup>52</sup>

Más adelante, en 2012, En un **Informe conjunto del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET2020)**, se recogen las prioridades de trabajo para la consecución de los objetivos de dicho marco. Mantiene que es preciso modernizar los sistemas de educación y formación para aumentar su eficacia y calidad y dotar a las personas de las capacidades y competencias que necesitan en el mercado de trabajo. El documento expone que es crucial alcanzar el objetivo de reducir a menos de un 10% la tasa de jóvenes de entre 18 y 24 años que abandonan prematuramente la enseñanza.<sup>53</sup>

## • **Legislación estatal**

El sistema educativo español actual es el resultado de un conjunto de rápidas transformaciones que desde la década de 1960 y desde la transición a la democracia ha

---

<sup>51</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (p. 18)

<sup>52</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2013) *Op. Cit.*, (p. 13)

<sup>53</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2013) *Ibidem.*, (p. 13)

sufrido la sociedad española. En este periodo se ha desarrollado la escuela de masas y se ha ampliado notablemente el acceso a la educación, encontrándonos ante una situación donde el sector público es más intenso que el privado, pero todavía menor a la del resto de países de la UE.<sup>54</sup>

La constitución de 1978, en su artículo 27 regula el derecho fundamental a la educación. La filosofía política que fundamenta nuestro modelo educativo es la que dimana de ese artículo y que contiene los siguientes rasgos:

- Garantiza a todos el derecho a la educación y reconoce la libertad de enseñanza (artículo 27.1)
- Señala como gran objetivo educativo el pleno desarrollo de la persona humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia. (artículo 27.2)
- Garantiza el derecho de los padres de que sus hijos reciban la formación religiosa y moral de acuerdo a sus convicciones. (artículo 27.3)
- Establece que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita. (artículo 27.4)
- Garantiza la participación efectiva de todos los sectores afectados en el tema educativo, así como la creación de centros docentes, derecho que reconoce a las personas físicas y jurídicas. (artículos 27.5 y 6)
- Garantiza la participación de profesores, padres, y, en su caso, alumnos en el control y gestión de los centros sostenidos por el erario. (artículo 27.7)
- Determina que los poderes públicos han de inspeccionar y homologar el sistema educativo, así como ayudar a los

---

<sup>54</sup> CALERO, J. (2006). *Op. Cit.*, (p. 19)

centros docentes que reúnan los requisitos establecidos legalmente. (artículo 27.8 y 9)

- Reconoce la autonomía de las universidades (artículo 27.10)

Las leyes orgánicas de educación que han desarrollado durante los últimos años desde finales del régimen franquista, son diversas. Comenzando con la LGE de 1970, estando aún implantado el régimen de Franco, ya en el tardofranquismo, llegó a estar vigente hasta 1980. Después de proclamarse la constitución de 1978, las leyes sobre educación que ha habido en nuestro país son la LOECE de 1980(UCD), la LODE de 1985 (PSOE), la LOGSE de 1990 (PSOE), la LOPEG de 1995 (PSOE), la LOCE de 2002 (PP), la LOE de 2006 (PSOE), y la LOMCE de 2013 (PP).<sup>55</sup>

Podemos ver que en España las leyes de educación se han modificado casi al mismo tiempo que se iba modificando el partido que ocupaba el gobierno. Esto nos hace enlazar la situación de nuestro país con lo que mencionábamos antes sobre la politización de la educación.

En este punto, principalmente vamos a centrarnos en lo que son la LOGSE que fue la que más modificaciones mencionables introdujo, y las dos últimas leyes, la LOE que ha estado vigente hasta el año 2013, y la LOMCE, que entró en vigor para el curso académico 2014/2015, y que ha sido fruto de muchas controversias en los últimos años.

**La LOGSE (1990)**, puede decirse que es la ley que reforma en profundidad el sistema educativo: se extiende la enseñanza obligatoria hasta los 16 años por medio de

---

<sup>55</sup> LÓPEZ, A. (9 de octubre de 2013). De la LGE a la LOMCE: Así son las siete leyes educativas españolas de la democracia. *Teinteresa.es*. Obtenido el 10 de mayo de 2016, de [http://www.teinteresa.es/educa/siete-leyes-educativas-franco-wert-zapatero-aznar-ucd-psoe-pp\\_0\\_1007900025.html](http://www.teinteresa.es/educa/siete-leyes-educativas-franco-wert-zapatero-aznar-ucd-psoe-pp_0_1007900025.html)

la ESO, se da carácter educativo al nivel entre 0 y 5 años, y se reforma la Formación Profesional, intentando dignificarla. Además, se da un especial énfasis a la lucha contra la desigualdad.<sup>56</sup> Es la ley que permite a las Comunidades Autónomas redactar una parte muy importante de los contenidos educativos. Se adapta a un modelo más tecnológico en la educación.<sup>57</sup> Se pronunció a favor de que se proporcionase una formación más amplia, más general y más versátil. La ley garantiza un periodo formativo común de diez años que se ordenaría de manera comprensiva, compatible con una progresiva diversificación.<sup>58</sup>

La prolongación de la escolarización hasta los 16 años constituye un factor determinante en el incremento del fracaso escolar hasta alcanzar los porcentajes en que nos encontramos en la actualidad. Algunos autores consideran que esta prolongación ha sacado a niños de la calle y les ha obligado a una positiva (aunque problemática) institucionalización. Otros creen que la prolongación ha sido un error, al presuponer que la escolarización hasta los 16 años puede modificar una trayectoria previa de fracaso.<sup>59</sup>

Cabe destacar que uno de los factores que ha ido en los últimos años reduciendo la motivación en el sistema educativo, ha sido la aplicación deficiente, a partir de 1996, de la LOGSE. Esta ley ha sido aplicada en un contexto a menudo hostil (especialmente en las CCAA gobernadas por partidos conservadores), lo que ha provocado carencias en su financiación, así como la falta de aplicación de medidas complementarias de atención a

---

<sup>56</sup> CALERO, J. (2006). *Op. Cit.*, (p. 23)

<sup>57</sup> LÓPEZ, A. (9 de octubre de 2013). *Op. Cit.*

<sup>58</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Op. Cit.*, (p. 60)

<sup>59</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (p. 182)

la diversidad y la falta de un sistema de evaluación riguroso de sus resultados.<sup>60</sup>

**La LOE (2006)**, de José Luis Rodríguez Zapatero fue apoyada en el congreso con una amplia mayoría, con la única oposición del PP y la abstención de IU. Uno de los puntos que más revuelo causó fue el de incluir la asignatura de religión como optativa, aunque de oferta obligatoria para los centros educativos. Esta ley incluye la nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, una materia obligatoria y evaluable, en detrimento de Lengua y Literatura, cuyas horas lectivas se redujeron en 25 horas. La crítica más amplia de esta Ley estaba dirigida a la menor exigencia al alumnado, con la posibilidad de pasar de curso con materias suspendidas. Además, el PP consideró que Educación para la Ciudadanía suponía la incursión del Estado como adoctrinador en la moral de los estudiantes.<sup>61</sup>

Esta ley, en su artículo 71.2 establece que corresponde a las administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.

El artículo 68.1 habla de la educación de personas adultas que quieran adquirir las capacidades y conocimientos de la educación básica, que contarán con una oferta adaptada a sus condiciones y necesidades.

---

<sup>60</sup> CALERO, J. (2006). *Op. Cit.*, (p. 24)

<sup>61</sup> LÓPEZ, A. (9 de octubre de 2013). *Op. Cit.*

El artículo 80.1 nos ofrece una disposición referida al principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, pues se dice que se desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y se proveerán los recursos económicos y apoyos precisos para ello. El apartado segundo de este mismo artículo establece que se llevarán a cabo políticas de educación compensatoria que reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten desigualdades derivadas de factores sociales, económicos culturales, geográficos, étnicos o de otra índole.

En el mismo sentido se desarrolla el artículo 82.1 en cuanto a la igualdad de oportunidades en el medio rural, al establecer que se tendrá en cuenta el carácter particular de la escuela rural a fin de proporcionar los medios y sistemas organizativos necesarios para atender a sus necesidades específicas y garantizar la igualdad de oportunidades.

En cuanto a las medidas de atención a la diversidad, organizativas y curriculares, se recogen en el artículo 22 de esta ley y podrían calificarse en tres grupos:

1. Medidas de apoyo ordinario: refuerzo individual en el grupo ordinario, agrupamientos flexibles que permitan el refuerzo colectivo a un grupo de alumnos, agrupamientos de materias... (en 1º y 2º de ESO)
2. Medidas de apoyo específico: para alumnos que se incorporan tardíamente, alumnos con necesidades educativas especiales y alumnos con altas capacidades. (en todos los cursos de ESO)
3. Programas: de refuerzo de las capacidades básicas, de diversificación curricular, de cualificación profesional inicial, con tres modalidades: talleres profesionales, iniciación profesional e iniciación profesional especial.

No obstante, estas medidas deben regularse y concretarse en cada una de las administraciones educativas autonómicas de España y por eso nos encontramos ante la complejidad normativa de esta regulación y las desigualdades que venimos mencionando en diferentes ocasiones.<sup>62</sup>

**La LOMCE (2013)**, del PP, también conocida como Ley Wert, puede considerarse la más polémica de todas, pues nace con una amplísima oposición. Es la propuesta de reforma de la LOE y la LOGSE, dos leyes socialistas en aplicación y a las que el PP siempre se opuso. La ley ha sido calificada como sectaria, discriminatoria y retrógrada. Vuelve a dar plena validez a la asignatura de Religión, recupera las pruebas externas de evaluación o reválidas, recorta las becas universitarias y establece concierto con los colegios que separan por sexo a los alumnos. Ha encontrado fuerte oposición en todos los grupos políticos, así como en el profesorado y en el alumnado que han desembocado en manifestaciones, concentraciones y huelgas.<sup>63</sup>

Esta ley manifiesta, como la anterior, la voluntad de mejorar la calidad de la educación y de buscar la convergencia con los países más avanzados especialmente los pertenecientes a la Unión Europea. También alude como medios más idóneos para la consecución de estos objetivos a la autonomía de los centros, la evaluación externa y la rendición de cuentas, pero las medidas concretas que se proponen en algunos casos son opuestas a las de la LOE.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> PORTO CURRÁS, M. & GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M. (2016). *Programas y medidas contra el abandono escolar en la enseñanza obligatoria: análisis comparado entre España y Argentina*. Lecture, Buenos Aires. Obtenido de [https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/26776/1/Porto\\_Gonzalez%20SAECE.pdf](https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/26776/1/Porto_Gonzalez%20SAECE.pdf)

<sup>63</sup> LÓPEZ, A. (9 de octubre de 2013). *Op. Cit.*

<sup>64</sup> Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras. *Tabla comparativa LOMCE-LOE*. (2016). *Fe.ccoo.es- Comisiones Obreras - Federación de Enseñanza*. Obtenido el 15 de enero de 2016, de <http://www.fe.ccoo.es/ensenanza/>

La primera diferencia que encontramos en los preámbulos de las dos leyes, es que, la LOE se centra en atender a la diversidad para conseguir el éxito escolar de todos y de conciliar la calidad de la educación con la equidad de su reparto, y la LOMCE afirma que la naturaleza del talento difiere de un estudiante a otro, por lo que es misión del Sistema Educativo reconocer dichos talentos y potenciarlos. La LOE persigue el principio de una educación común, mientras que la LOMCE ofrece un abanico con opciones divergentes dependiendo de las fortalezas y aspiraciones de cada alumno.

La definición que se da sobre la educación en cada una de las leyes ya da a ver por dónde se encamina la totalidad de ellas, la LOE da la siguiente: *“es el medio más adecuado para construir su personalidad, desarrollar al máximo sus capacidades, conformar su propia identidad personal y configurar su comprensión de la realidad, integrando la dimensión cognoscitiva, la afectiva y la axiológica”* *“Para la sociedad, la educación es el medio de transmitir y, al mismo tiempo, de renovar la cultura y el acervo de conocimientos y valores que la sustentan, de extraer las máximas posibilidades de sus fuentes de riqueza, de fomentar la convivencia democrática y el respeto a las diferencias individuales, de promover la solidaridad y evitar la discriminación, con el objetivo fundamental de lograr la necesaria cohesión social. Además, la educación es el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica, que resulta indispensable para la constitución de sociedades avanzadas, dinámicas y justas. Por ese motivo, una buena educación es la mayor riqueza y el principal recurso de un país y de sus ciudadanos.”* Definiciones explícitas y de sentido inclusivo y solidario de la Educación.

La definición de la LOMCE es la siguiente: *“supone facilitar el desarrollo personal y la integración social. El*

*nivel educativo determina las metas y expectativas de la trayectoria vital tanto a nivel profesional como personal, así como el conjunto de conocimientos, recursos y herramientas de aprendizaje que capacitan a una persona a cumplir con éxito los objetivos planteados.” “La educación es el motor que promueve la competitividad de la economía y las cotas el bienestar de un país; su nivel educativo determina su capacidad de competir con éxito en la arena internacional y de afrontar los desafíos que se planteen en el futuro. Mejorar el nivel de los ciudadanos en el ámbito educativo supone abrirles las puertas a puestos de trabajo de alta cualificación, lo que representa una apuesta por el crecimiento económico y por conseguir ventajas competitivas en el mercado global por un futuro mejor”. Se dan definiciones poco explícitas y tiene un sentido de la educación individualista y mercantilista.*

En cuanto a los principios que se subrayan en cada ley en la LOE destaca la función social de la educación, poniendo énfasis en los principios de equidad, inclusión, cohesión social y ejercicio de la ciudadanía democrática, mientras que en la LOMCE se da prioridad a los de competitividad, la movilidad social, la integración y la empleabilidad, sin mencionar siquiera la equidad.

El artículo 18 de la LOMCE introduce un primer cambio respecto a la LOE, y es que el bloque de asignaturas troncales de educación primaria varía: desaparece conocimiento del medio natural, social y cultural así como educación artística y educación física. Esta última se añade a la lista de asignaturas específicas, junto con religión o Valores Culturales o sociales. En la segunda lista de asignaturas específicas se exponen, a elegir, educación artística o segunda lengua extranjera. En la ESO también se modifica la organización de la lista de asignaturas. Filosofía, música y tecnología, pierden importancia en esta ley, que desaparecen de las

asignaturas troncales y desaparecen las asignaturas optativas en los tres primeros cursos de la ESO. La asignatura de Religión, voluntaria, tendrá validez académica, lo que permitirá que cuente para la petición de una beca. Otra novedad que introduce la LOMCE es el establecimiento de dos ciclos para la ESO, mientras que con la LOE la ESO era una etapa sin ciclos.<sup>65</sup>

En cuanto al artículo 20 de ambas leyes donde se establecen los procesos de evaluación, cabría destacar que la LOE contempla explícitamente la posibilidad de pasar de curso sin haber alcanzado los objetivos de las áreas, mientras que la LOMCE dice que el alumno pasará al curso siguiente siempre que se considera que ha logrado los objetivos de la etapa y ha alcanzado el grado de adquisición de las competencias correspondientes. Además, desaparecen los ciclos, los que hace que se pueda repetir en cualquier curso.<sup>66</sup>

El artículo 21 de la LOMCE habla de la evaluación final de la Educación primaria, que se realizará al final sexto de primaria, haciendo referencia al cumplimiento de los objetivos de la etapa. Se trata de la primera “reválida”; aunque no tendrá carácter eliminatorio, sí constará en el expediente del alumno. Después habrá una segunda, al acabar la ESO y una tercera al final de Bachiller. Los alumnos de Secundaria y Bachillerato, cuya nota final se obtendrá teniendo en cuenta el resultado en las notas de final de curso y la prueba de evaluación final del Ministerio, deberán aprobar esta nueva reválida para poder obtener su título. La reválida servirá para evaluar las capacidades de los alumnos, y también para revisar los fallos que puedan tener los centros de algunas comunidades o la validez de los directores y profesores

---

<sup>65</sup> La controvertida reforma educativa del PP. Los puntos más polémicos de la LOMCE. (8 de septiembre de 2014). *La Voz de Galicia*, Obtenido de <http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/sociedad/2014/09/08/puntos-polemicos-lomce/00031410176901865206549.htm>

<sup>66</sup> Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras. *Op. Cit.*

para dirigir a sus alumnos. Además, hay que añadir que estas nuevas reválidas podrán ser corregidas y calificadas por profesores externos al Centro educativo al que pertenezcan los alumnos examinados, y dichos correctores no tienen por qué ser funcionarios. Algunas organizaciones educativas ya han denunciado que este hecho podría perjudicar a la objetividad y la independencia que la función pública garantiza.

Otro de los puntos de esta ley que ha causado gran revuelo es la del castellano como lengua vehicular de la enseñanza en todo el Estado. El Gobierno se compromete a adelantar el pago de la escolarización en centros privados de aquellos alumnos que no tengan la garantía de aprender las asignaturas en castellano en los centros públicos o concertados de las comunidades que posean una lengua cooficial. A estas escuelas el Ejecutivo les descontará el pago de esos alumnos de la financiación autonómica que les corresponda.<sup>67</sup>

Volviendo a la comparación con la LOE, cuando mencionábamos el artículo 82 referente a la igualdad de oportunidades en el mundo rural, podemos comprobar que en la nueva ley de educación no se hace ni una mención a la educación en el ámbito rural, ni a las medidas que se venían proclamando en la anterior ley.

El artículo 79 bis, referente a medidas de escolarización y atención se mantiene en la nueva ley redactada de la misma manera, pero no el artículo 80 que mencionaba los principios de la LOE, pues desaparece de la LOMCE.

### **Medidas estatales llevadas a cabo para combatir el fracaso escolar.**

Desde la proclamación de la LOGSE, se han venido aplicando políticas orientadas a la equidad en educación en España. En estas políticas, encontramos elementos

---

<sup>67</sup> La controvertida reforma... *Op. Cit.*

universalizados, como elementos focalizados. Entre los universalizados, destaca el principio de comprensividad reforzado con la LOGSE. En cuanto a programas focalizados, se tiene como destinatarios prioritarios los estudiantes de renta baja, los estudiantes de bajo rendimiento en la ESO y la población inmigrante. Son las CCAA quienes en los últimos años han desarrollado con más intensidad estos programas focalizados.<sup>68</sup>

Entre las **políticas y estrategias dirigidas al conjunto de la población**, encontramos las siguientes<sup>69</sup>:

- **Comprensividad.** La edad en que los alumnos eligen itinerarios es a los 16 años, una de las más tardías entre los países de la OCDE
- **Gratuidad.** Los centros sostenidos con fondos públicos son gratuitos en la etapa obligatoria de 6 a 16 años. Las CCAA reciben financiación destinada a cubrir la gratuidad de la educación infantil; la decisión sobre cómo financiar este nivel de educación recae en las CCAA.
- **Integración.** El alumnado con necesidades especiales es atendido en los mismos centros y aulas que el resto.
- **Normativa contra la selección de los usuarios en las escuelas públicas y privadas concertadas.**
- **Subvención implícita en los precios de la educación universitaria.** Las matrículas pagadas por los estudiantes cubren un 17% de los costes totales de la educación. Esto ha favorecido el proceso de democratización del acceso a la Universidad en los últimos treinta años.

Las **políticas y estrategias enfocadas a subgrupos específicos** son las siguientes:

#### **Sistema de becas y créditos educativos**

---

<sup>68</sup> CALERO, J. (2006). *Op. Cit.*, (p. 63)

<sup>69</sup> CALERO, J. (2006). *Ibidem.*, (p. 63)

La mayor parte de los recursos del sistema de becas español está gestionada actualmente por el MECD (excepto en el País Vasco, donde se gestionan autónomamente desde principios de la década de 1980). Sin embargo, las CCAA han podido desarrollar programas propios de becas y ayudas, y hay una gran cantidad de ellos. La tasa de cobertura del programa es muy distinta en diferentes CCAA. Se establece una relación inversamente proporcional entre nivel de renta per cápita y tasa de cobertura del sistema. El programa tiene una dimensión reducida y una eficacia limitada.<sup>70</sup>

La relevancia de este sistema dentro del conjunto de mecanismos de financiación educativa es extremadamente limitada. El volumen de gasto dedicado a becas y ayudas por el MECD apenas supera el 1% del total del gasto público en educación no universitaria. Esta cifra indica una desatención importante del diseño de la política educativa, al sistema de becas de los niveles no universitarios.<sup>71</sup>

### **Programas de educación compensatoria**

Los programas de educación compensatoria gestionados por el MECD son los siguientes:

- Programas de educación intercultural: lengua y cultura portuguesa, aulas itinerantes en circos, atención a inmigrantes, educación del pueblo gitano, enseñanza en lengua árabe y cultura marroquí...
- MUS-E: Educación compensatoria de los valores de convivencia, tolerancia y solidaridad a través del desarrollo de actividades artísticas en los centros educativos.

Los gastos destinados a estos programas varían dependiendo de la CCAA en que estemos, pero

---

<sup>70</sup> CALERO, J. (2006). *Op. Cit.*, (p. 64)

<sup>71</sup> CALERO, J. (2006). *Ibidem.*, (pp. 64-65)

destacan el esfuerzo presupuestario de algunas comunidades.<sup>72</sup>

Los programas de educación compensatoria los encontramos desarrollados por los diferentes gobiernos autonómicos. En todas las CCAA existen programas propios de atención a minorías étnicas, así como programas de aulas hospitalarias y atención domiciliaria. En la mayor parte de ellas se desarrollan programas de desventaja sociocultural, actuaciones en el medio rural, programas de lucha contra el absentismo escolar y programas de apoyo a los alumnos con desfase curricular significativo.<sup>73</sup>

También podíamos encontrar otras **políticas no educativas que afectan a los resultados en el sector educativo.**

España dedica el 19'6% de su PIB a gasto público en protección social, mientras que este mismo indicador alcanza el 24% en la UE y el 21'2% para el conjunto de la OCDE. Para el modelo de estados del bienestar continentales, el sistema de protección social español está orientado especialmente a los grupos de edad más avanzada, y se dedican más recursos a zonas de gasto como pensiones y servicios sanitarios de lo que se benefician relativamente poco los más jóvenes. El reducido nivel de financiación pública impulsa el crecimiento del gasto privado.<sup>74</sup>

Las dos áreas de protección social que inciden más sobre los procesos educativos son la sanidad y la protección a las familias. En primer lugar, en 1986 se implantó la Ley General de Sanidad, creando un Sistema Nacional de Salud y universalizando el acceso a los servicios sanitarios. En el año 2000 también se reguló el

---

<sup>72</sup> CALERO, J. (2006). *Op. Cit.*, (p. 66)

<sup>73</sup> CALERO, J. (2006). *Ibidem.*, (p. 67)

<sup>74</sup> CALERO, J. (2006). *Ibidem.*, (p. 71)

acceso gratuito a los servicios sanitarios para los extranjeros empadronados en España, medida que afecta directamente a la integración de los inmigrantes y, específicamente, a la de sus hijos. Por lo que respecta a la protección de las familias, esta protección adopta la forma de servicios, como son los centros para el cuidado dependientes (niños o ancianos), o de prestaciones monetarias, que se designan a las familias con hijos pequeños.<sup>75</sup>

A pesar de todo ello, los últimos años no han sido los más beneficiosos para estos programas, y es que la inversión de fondos en los programas de Educación compensatoria antes mencionada ha decaído con el nuevo gobierno, pues se ha recortado hasta en un 90%, casi haciendo desaparecer en los Presupuestos Generales del Estado. Donde en 2014 se dedicaban 53,65 millones de euros para profesores de apoyo, orientadores y materiales, en 2015 se propuso invertir 5,24 millones. En los cuatro años de legislatura del Partido Popular la Educación Compensatoria ha perdido un 92,52% de presupuesto. Ya en 2013 desapareció el PROA (Programas de apoyo y esfuerzo en centros de Primaria y Secundaria), que permitía que los niños que iban peor contasen con clases de refuerzo en horario extraescolar. El mismo año se eliminó también el Plan de disminución de abandono escolar temprano.<sup>76</sup>

A continuación entraremos a analizar el **Plan para la reducción del abandono educativo temprano para el periodo 2014-2020**, elaborado por el Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Su objetivo principal es dar continuidad a los planes para la reducción del abandono educativo temprano mediante la cooperación de las Administraciones educativas. Su objetivo básico es

---

<sup>75</sup> CALERO, J. (2006). *Op. Cit.*, (pp. 71-72)

<sup>76</sup> RODRÍGUEZ-PINA, G. (2 de noviembre de 2014). *Adiós a la igualdad de oportunidades desde la escuela. El Huffington Post*. Obtenido el 7 de abril de 2016, de [http://www.huffingtonpost.es/2014/11/02/educacion-compensatoria-recortes\\_n\\_6033340.html](http://www.huffingtonpost.es/2014/11/02/educacion-compensatoria-recortes_n_6033340.html)

reducir la tasa de abandono educativo temprano hasta conseguir el compromiso de España en relación al *Marco Estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET2020)*, y trata de contribuir a la consecución de los objetivos que establece dicho Marco: la proporción de abandonos prematuros de la educación y formación debería estar por debajo del 10% para garantizar que haya más personas que terminan su educación y formación en 2020.

Se consideran en situación de abandono educativo temprano a todas aquellas personas que han salido del sistema educativo sin tener cualificación necesaria para desenvolverse en una sociedad tecnificada y moderna, independientemente de su edad, así como todos aquellos ciudadanos que, estando escolarizados y no habiendo abandonado el sistema educativo son población de riesgo.

La fortaleza principal del plan es la cooperación de las Administraciones educativas para alcanzar unas condiciones en el sistema educativo que aseguren que el número de personas que abandonan prematuramente la educación quede reducido a cotas inevitables, asociadas a circunstancias individuales, sin que en ningún caso se deba a factores que se puedan paliar desde el mundo educativo y social.<sup>77</sup>

Entre las medidas que el gobierno ha ido tomando para cumplir los objetivos que venimos diciendo, podemos encontrar el **Programa Nacional de Reformas de España de 2012**, que entre sus medidas incluye un Plan para la disminución del abandono temprano de la educación y la formación.

También cabe mencionar el **Programa correspondiente a 2013**, que en su recomendación sexta incluye “aplicar

---

<sup>77</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2013) *Op. Cit.*, (p. 9)

el Plan de Acción destinado a los jóvenes, especialmente en lo que se refiere a la calidad de la educación y redoblar los esfuerzos encaminados a reducir el abandono escolar prematuro y aumentar la participación en las actividades de educación y formación profesional mediante medidas de prevención, intervención y compensación". En cuanto a las medidas dirigidas a mejorar la calidad educativa y la reducción de las tasas de abandono escolar, este programa explicita que a lo largo de 2013 se tramitó una reforma de la educación obligatoria que incluye nuevos instrumentos para detectar más tempranamente los problemas de aprendizaje y aplicar programas de mejora, para que los alumnos se decanten por la trayectoria formativa que más se adecue a su perfil.

El informe de 2013 **Objetivos educativos europeos y españoles. Estrategia, Educación y Formación 2020**, establece el compromiso de todas las Administraciones educativas en la elaboración de planes para la reducción del abandono educativo temprano y el aprendizaje a lo largo de la vida de carácter anual o bienal, de acuerdo a las líneas consensuadas entre las Administraciones educativas autonómicas y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

El **Programa Nacional de Reformas de España de 2014**, incluye una recomendación en relación al desempleo juvenil y la educación y formación dual. Se indica que en el año 2014 y siguientes, se seguirá trabajando para mejorar los resultados del sistema de enseñanza y formación. En este sentido, se ha puesto en marcha la reforma del sistema educativo tantas veces mencionada (LOMCE), enfocada a reducir la tasa del abandono educativo temprano, mejorar los resultados educativos de acuerdo con criterios internacionales,

mejorar la empleabilidad y estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes.<sup>78</sup>

Las actuaciones puestas en práctica a partir del plan que venimos analizando, se han estructurado de acuerdo a las indicaciones de la Unión Europea en tres categorías: prevención, intervención y compensación.

- **Prevención.** Responden a la necesidad de incentivar el interés de la población matriculada por aprender y formarse, y asegurar su permanencia en las actividades de formación. Se toman medidas para atender a la diversidad del alumnado, se ofrecen becas y se desarrollan programas para lograr la continuidad del alumnado, elevar su nivel de rendimiento y contribuir a su éxito dentro del sistema educativo.

Hay cantidad y variedad de actuaciones para la mejora del clima y la convivencia escolar, propuestas de ocio, iniciativas de acceso a la cultura, oferta formativa para la adquisición de hábitos saludables...

También importantes medidas destinadas a la mejora del rendimiento escolar, especialmente la implantación de programas de apoyo académico para diferentes perfiles de alumnos, agrupados por características comunes como el bajo rendimiento, las particularidades domésticas o sociales o la sobredotación.

- **Intervención.** Medidas dirigidas a los estudiantes que se encuentran en riesgo de abandono. LA finalidad es evitar la ruptura con los procesos de formación y facilitar la preparación para la vida laboral. Se destinan a grupos de edad determinados, enfocadas a la adquisición de las competencias clave y la consecución de la acreditación de haberlas adquirido. Parte de estas materias van encaminadas a potenciar la adquisición de competencias transversales tales como la lingüística o la alfabetización

---

<sup>78</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2013) *Op. Cit.*, (p. 16)

digital. También se desarrollan medidas que implican la facilitación del acceso al currículo y su adecuación a los niveles de competencia curricular: programas de apoyo al aprendizaje y refuerzo educativo, aplicación de un currículo adaptado en aula externa, aula socioeducativa, aula ocupacional...

También actuaciones de sensibilización, entre las que cabe destacar la adaptación directa de personas en situación de abandono, a través de unidades de orientación y formación. Diversas Administraciones han apostado por ofrecer alternativas para las personas en riesgo de abandono temprano, que estimulen su participación y continuidad en procesos de formación y cualificación aplicando una variada gama de métodos que la hacen más atractiva como rutas laborales o talleres de orientación.

Otras actuaciones están relacionadas con el acceso a la información y la orientación a través del acceso al cuaderno de orientación a través, por ejemplo, del acceso al cuaderno de orientación, los puntos de información educativa y sistemas de acompañamiento a los no graduados para la inclusión en sus procesos formativos.

- **Compensación.** Tratan de promover el retorno de aquellos que abandonaron los procesos formativos antes de alcanzar la cualificación necesaria para desenvolverse en una sociedad tecnificada y moderna. Las actuaciones que se han llevado a cabo por algunas de las CCAA van encaminadas a ofrecer una segunda oportunidad al esfuerzo y la capacidad del alumnado que por razones diversas abandonó sus estudios, favoreciendo su vuelta al sistema educativo para mejorar su formación y aumentar las posibilidades de acceso al mercado laboral. Se han implantado programas de inserción y formación para jóvenes que han dejado la Educación Secundaria Obligatoria sin obtener el título y que no siguen en el

sistema educativo ni participan en otras ofertas formativas.

Se llevan a cabo iniciativas para simplificar los procesos de admisión y matrícula del alumno, el diseño de modalidades de formación y cualificación compartida con empresas y otras instituciones vinculadas al mundo laboral. En algunos casos se ha instituido la figura del asesor personal o tutor de referencia que estimula, aconseja y asesora al ciudadano para que adquiera los hábitos necesarios para poder participar satisfactoriamente en actividades formativas. Se establecen comisiones de escolarización de segunda oportunidad, que tratan de gestionar los espacios disponibles a las demandas de acceso a la formación para las personas adultas que desean reintegrarse en los procesos de cualificación profesional y mejora de la empleabilidad.

Diversas administraciones educativas desarrollan medidas en relación con las tecnologías de la información y la comunicación para hacer accesible la oferta formativa a todas las personas, acercar dicha oferta a lugares lejanos o aislados y potenciar la alfabetización digital necesaria para el uso personal y el acceso al mercado laboral.

Pero al parecer, los resultados de este plan no han sido los que se esperaban. El primer curso de la FP básica, que sustituye a los antiguos Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), se implantó a la carrera en los centros en septiembre de 2014. Pero la Formación Profesional (FP) básica, diseñada para alejar a los alumnos del fracaso escolar y a la que pueden optar ya desde los 15 años de edad, tuvo una implantación desigual en su año de estreno. La matrícula fue un 40% menor de la esperada y hay comunidades que alertan

además de que los alumnos han suspendido más de lo que previsto.<sup>79</sup>

- **Sistema autonómico y educación. Legislación educativa de CCAA analizadas y medidas para combatir el fracaso escolar**

El sistema educativo español ha sufrido un proceso de descentralización territorial desde principios de la década de 1980: las Comunidades Autónomas gestionan actualmente la mayor parte del gasto público educativo, aunque la capacidad normativa básica sigue residiendo en la Administración Central. Esta situación ha provocado que para algunas facetas de la política educativa, no pueda hablarse de un sistema único.<sup>80</sup>

El sistema autonómico incide en la educación de manera cada vez más decisiva, y para afirmar esto sólo es necesario acudir al artículo 149 donde establece las materias sobre las que el estado tiene competencias exclusivas, y ver que sobre la materia educativa dispone lo siguiente: “ 30ª. *Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia*” (artículo 149.1). El mismo artículo, en su apartado 3, establece que “*las materias no atribuidas al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos...*”

Al desarrollar la LODE de 1985, la ley disponía que corresponden al Estado la ordenación general del

---

<sup>79</sup> ÁLVAREZ, P. (24 de agosto de 2015). El gran plan contra el fracaso escolar solo atrae al 60% de alumnos previstos. *El País*. Obtenido de [http://politica.elpais.com/politica/2015/08/21/actualidad/1440189025\\_603253.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/08/21/actualidad/1440189025_603253.html)

<sup>80</sup> CALERO, J. (2006). *Op. Cit.*, (p. 19)

sistema educativo, la programación general de la enseñanza, la fijación de enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos profesionales y la alta inspección. Las consecuencias reales de las normas citadas hasta ahora, es que el Ministerio de educación se ha ido vaciando de competencias efectivas sobre la gestión y administración del día a día del sistema educativo, porque dichas competencias han ido pasando a las Comunidades Autónomas. El resultado final es que cada vez las diferencias entre los subsistemas de las diecisiete comunidades crecen y se expanden. Con ello, se corre el riesgo de que se acabe teniendo diecisiete sistemas educativos distintos.<sup>81</sup>

El proceso de descentralización territorial del sistema educativo español se ha llevado a cabo en dos fases:

1. A mediados de la década de 1980, siete CCAA (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, Comunidad Valenciana y País Vasco) obtuvieron competencias administrativas, mientras que el resto de CCAA siguieron administradas por el MEC.
2. Hacia finales de 1990, este conjunto de CCAA pasó a tener también competencias administrativas.

El resultado final es que la mayor parte de las competencias administrativas residen en las CCAA.<sup>82</sup>

Al referirnos a competencias legislativas, gran parte de la capacidad legislativa está centralizada: las leyes orgánicas han orientado a los sistemas educativos de las CCAA. Esta contraposición de las diferencias de centralización entre las competencias legislativas y administrativas ha creado a menudo conflictos y se ha

---

<sup>81</sup> RAMO TRAVER, Z. (2000). *Op. Cit.*, (pp. 71-72)

<sup>82</sup> CALERO, J. (2006). *Op. Cit.*, (p. 21)

visto una clara oposición a la hora de llevar a cabo por parte del gobierno, reformas de las leyes educativas.<sup>83</sup>

Pero aunque exista una ley estatal de educación que regule todo el sistema, cada Comunidad Autónoma tiene también su propia normativa para aspectos específicos y sobre las competencias que les corresponde tal y como se establece en la Constitución.

### **a. Análisis comparado de las leyes de educación de Andalucía y País Vasco**

Antes de nada, hay que aludir al hecho de que estas dos Comunidades Autónomas, junto con Cataluña, no han aplicado todavía del todo la última reforma de la Ley de Educación estatal (LOMCE). Y es que, estas comunidades han optado por hacer que el impacto de esta nueva ley sea mínima en sus territorios, siguiendo unas instrucciones generales, pero rigiéndose por la anterior ley (LOE) en la práctica, aunque para el próximo curso se prevé que deban aplicar la nueva ley en totalidad.<sup>84</sup>

La ley que regula la educación en Andalucía es la **Ley 17/2007 de Educación en Andalucía** (aunque también mencionaremos alguna más), y en el País Vasco, a pesar de haber varios decretos y órdenes que regulan diferentes aspectos y etapas, nos vamos a centrar en el **Decreto 236/2015 de 22 de diciembre, por el que se establece el currículo de la Educación Básica y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco.**

En primer lugar, en cuanto a la **gratuidad**, el Decreto del País Vasco el artículo 3 establece que la Educación Básica tiene carácter obligatorio y gratuito. En la ley andaluza, encontramos que el capítulo III se dedica a

---

<sup>83</sup> CALERO, J. (2006). *Op. Cit.*, (p. 21)

<sup>84</sup> SAN MARTÍN, O. (15 de enero de 2015). Así se burla la LOMCE en Cataluña, Andalucía y el País Vasco. *El Mundo*. Obtenido de <http://www.elmundo.es/espana/2015/01/14/54b6e4ceca4741bb0d8b4584.html>

establecer los principios generales del sistema público de becas y ayudas al estudio, las condiciones de prestación gratuita de los servicios de transporte, comedor y residencia escolar y las reducciones de los precios de los servicios complementarios.

Sobre los **criterios de evaluación del alumnado**, en el País Vasco, el Decreto 236/2015, dedica toda la sección segunda del Capítulo VII a esta materia (a partir del artículo 46), hablando de programas de refuerzo educativo para cuando algún alumno no progrese adecuadamente, y diciendo que *en la Educación Primaria, la evaluación del alumno será individualizada, continua, global, y teniendo en cuenta el progreso del alumno/a en el conjunto de las áreas del currículo en relación a las competencias básicas*. También dice que *la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado deberá ser integradora, debiendo tenerse en cuenta desde todas y cada una de las asignaturas la consecución de los objetivos establecidos para la etapa y del desarrollo de las competencias correspondientes*. Por último mencionaremos el apartado que dice que *el alumno/a que en este proceso de evaluación continua no haya alcanzado las competencias correspondientes a alguna materia o ámbito, podrá realizar una prueba extraordinaria*.

En cuanto a Andalucía, acudiremos a la Orden de 4 de noviembre de 2015, por la que se establece la ordenación de la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado de Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En el artículo 2 de la misma se establece que *la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado será continua y global, tendrá en cuenta su progreso en el conjunto de las áreas, tendrá un carácter criterial y formativo, y tendrá en consideración el grado de adquisición de las competencias clave y el logro de objetivos de la etapa*.

Entrando en el tema de **proyectos y refuerzos contra el fracaso escolar**, el Decreto vasco dedica el artículo 39 para abordar esta materia, al hablar de proyectos de intervención global y programas de refuerzo educativo específico. En cuanto a esto, en la ley andaluza, el artículo 46.5 y 6, como principios generales de la educación básica menciona el establecimiento de mecanismos y medidas de apoyo para superar el retraso escolar del alumnado con sobredotación, así como para los alumnos con dificultades de aprendizaje. El artículo 57 también habla de programas de refuerzo para alumnado con asignaturas pendientes. Todo lo referente a esta materia se desarrollará profundamente en el apartado sobre medidas llevadas a cabo contra fracaso escolar en cada Comunidad Autónoma.

En cuanto a las **medidas de respuesta a la diversidad**, en el Decreto del País Vasco se mencionan en el artículo 37, diciendo que deberá asegurarse una atención personalizada orientada a que todo el alumnado, a pesar de la diversidad que se encuentre en él, pueda desarrollar las competencias básicas. En la ley andaluza, el artículo 48 habla de estrategias y medidas de apoyo y refuerzo, hablado de la libertad de los centros para la adopción de medidas de atención a la diversidad. Sobre estas medidas también hablaremos más adelante.

Desde que en el año 2000 la enseñanza dejó de ser una competencia exclusiva del Estado, esta ha sido asumida por las CCAA y son estas las que desarrollan las políticas educativas. Los planes y programas desarrollados por las distintas CCAA contra el fracaso escolar son muy parecidos entre sí: Planes Generales de Atención a la Infancia y la Adolescencia o los Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA), en la actualidad se desarrolla en todas las CCAA. Los Planes y Programas pueden distribuirse en cuatro grupos: Sistemas de Control y Evaluación, Programas de

Prevención del Fracaso Escolar, Programas de Intervención y Programas de mejora de la Convivencia.<sup>85</sup>

A continuación, entraremos a analizar las medidas contra fracaso escolar desarrolladas en las dos comunidades estudiadas: País Vasco y Andalucía.

## **b. País Vasco**

El sistema de becas y créditos educativos en el País Vasco desde principios de la década de 1980 se gestionan autónomamente.

El País Vasco destina muchos recursos económicos y humanos a evitar el abandono de los centros educativos antes de lograr el graduado escolar y mantiene desde hace años una política consensuada y continuista en su estrategia de escuela inclusiva. Las reducidas cifras de abandono escolar temprano también están ligadas a la crisis económica, que impulsa a que los estudiantes pasen más tiempo en el sistema educativo ante la falta de oportunidades laborales.<sup>86</sup>

Uno de las principales medidas llevadas a cabo por esta Comunidad es la de los **Programas de Garantía Social**. Desde sus orígenes, los programas de Garantía Social del País Vasco se desarrollaron a través de Convenios de colaboración entre ayuntamientos, mancomunidades o entidades privadas sin ánimo de lucro y el Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Este departamento determinó que los programas de Iniciación Profesional fueran la concreción de los programas de Garantía Social en la CAPV, si bien reforzó en ellos los aspectos de formación básica, orientación profesional y tutoría necesarios para garantizar la consecución del doble objetivo de los programas de Garantía Social: la incorporación a la vida

---

<sup>85</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (pp. 288-289)

<sup>86</sup> ELORZA, A. (5 de enero de 2014). Euskadi acredita el menor abandono escolar de las dos últimas décadas. *El País*. Obtenido de [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/01/05/paisvasco/1388947287\\_664861.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/01/05/paisvasco/1388947287_664861.html)

activa y/o la continuación de estudios, especialmente a través de la formación profesional específica de grado medio.<sup>87</sup>

Estos programas tienen la función de preparar a esos colectivos de jóvenes para la ejecución de trabajos relativamente simples que requieran conocimientos teóricos y capacidades técnicas limitadas, pero que no cierren la puerta a avanzar a partir de ellas a niveles más elevados de cualificación. En esta formación se tiene en cuenta que el conjunto de capacidades básicas requeridas para el desempeño de un puesto de trabajo en este nivel de cualificación no solo abarca los aspectos más técnicos o de habilidades y destrezas manuales, sino que, además, incluye el conjunto de capacidades que tienen la finalidad de facilitar la adaptación a un puesto de trabajo, así como de proporcionar el progreso personal del individuo.<sup>88</sup>

Otra medida importante es la de los **Proyectos de intervención educativa específica**. Están dirigidos al alumnado menor de 16 años escolarizado en el primer ciclo de la ESO (y excepcionalmente en el 2º ciclo) con retraso escolar grave (no superar el 2º ciclo de primaria debido a razones de carácter social) y alumnado con graves problemas de conducta escolar con retraso escolar importante. Estos proyectos se basan en actuaciones tales como organizar el currículo por ámbitos en vez de por áreas, modificar el horario de algunas áreas, mantener los objetivos principales del ciclo modificando algunos contenidos, presencia de dos profesores en el grupo, agrupamientos especiales, trabajo de contenidos básicos con talleres, etc.<sup>89</sup>

También existen unos **programas complementarios de escolarización**, para alumnado menor de 16 años y

---

<sup>87</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (p. 138)

<sup>88</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 138)

<sup>89</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 283, 284)

mayor de 14, con graves problemas de adaptación escolar y para los que no han sido suficientes otras medidas ordinarias y extraordinarias de atención en el propio centro escolar. Se desarrollan fuera del contexto escolar ordinario, programas individuales, temporales (finalizan al acabar el curso escolar y deberán ser solicitadas si se desea continuar el curso siguiente). La finalidad de estos programas es favorecer el ajuste personal y social, así como el avance en la línea de los objetivos básicos de la Educación Secundaria Obligatoria. Las actividades manuales y pre laborales que se puedan incluir no pretenden una iniciación profesional, sino que tienen una finalidad motivadora y como situación de aprendizaje de los contenidos educativos.<sup>90</sup>

Por último, las **medidas de refuerzo educativo** son medidas educativas individuales y colectivas, diseñadas por el profesorado, dirigidas a ayudar a los alumnos en sus dificultades escolares ordinarias. Se pueden diferenciar dos tipos de medidas:

1. Refuerzo educativo grupal. De carácter preventivo en aquellas áreas en las que el grupo encuentra o pueda encontrar mayores dificultades.
2. Refuerzo educativo individualizado. Para quienes hayan promocionado con alguna área con calificación negativa o, en una sesión de evaluación durante el curso, haya tenido evaluación negativa en un área determinada.

Los centros públicos contarán para el refuerzo educativo con las horas lectivas del profesorado que sobren, una vez cubiertos los horarios ordinarios de los grupos y descontados los créditos horarios para tareas de dirección y coordinación. Estas horas se podrán utilizar en cualquiera de los cursos del mismo, según el plan que cada centro establezca. Los centros concertados podrán

---

<sup>90</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (p. 284)

solicitar para el refuerzo educativo la ayuda económica que precisen, de acuerdo en las condiciones y con el procedimiento establecido.

Cada centro debe establecer su Plan de Refuerzo Educativo, en el que se fijarán las medidas organizativas. El Plan de refuerzo educativo formará parte del Plan anual del centro.<sup>91</sup>

### **c. Andalucía**

No existe en la administración educativa andaluza un organismo o dirección general que se ocupe exclusivamente del fracaso escolar. Ni siquiera existe como fenómeno reconocido, si no, más bien, a través de algunos de sus indicadores, básicamente de los asociados al alumnado: abandono, no promoción, conflictos de comportamiento, etc.<sup>92</sup>

Son las Direcciones Zonales de Planificación y Evaluación las que tienen un conocimiento más profundo del fenómeno, pues son las que realizan estudios y seguimientos de los resultados académicos y del sistema de evaluación, directamente relacionados ambos con el fracaso escolar. Estas Direcciones Zonales tienen en las provincias su correlato, en los Servicios de Ordenación y en los de Inspección Educativa.<sup>93</sup>

Por otro lado, es relevante en la materia de la Dirección General de Formación Profesional que establece las conexiones necesarias entre el mercado de trabajo y la formación, que depende en totalidad de la administración educativa andaluza.<sup>94</sup>

Las actuaciones ante el fracaso escolar son competencia de toda la comunidad educativa sin duda, pero es la Inspección Educativa andaluza, quien se encarga más

---

<sup>91</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (p. 285-286)

<sup>92</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 210)

<sup>93</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 210)

<sup>94</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 210)

directamente del análisis del problema y de la elaboración de propuestas de intervención y mejora.<sup>95</sup>

Con **respecto a la Formación Profesional**, ésta forma parte habitual de los presupuestos educativos, aunque existen también partidas que se externalizan, para que sindicatos u organizaciones empresariales puedan ofertar la Formación Profesional no reglada. Se utiliza este sistema de liberación de partidas presupuestarias para que ayuntamientos y entidades sin ánimo de lucro pongan en marcha programas de garantía social.<sup>96</sup>

El Dictamen 2003 de la Inspección Educativa Andaluza, es un diagnóstico de la situación andaluza y un conjunto estructurado de medidas y propuestas de mejora. Inicialmente, sus actuaciones prioritarias contra el fracaso escolar pasan por la aplicación de las **medidas ordinarias de atención a la diversidad**, por lo que no se cuenta con un presupuesto específico para ello, pues son medidas que debería poder aplicar cada profesor en cada centro, sin gastos adicionales. Pero a la hora de la verdad, estas medidas se aplican poco con carácter general.<sup>97</sup>

Otra política contra el fracaso que se ha llevado a cabo en esta Comunidad es el **Programa de Garantía Social** que desde 2005 se viene aplicando. Se basa en conceder ayudas a 24 entidades sin ánimo de lucro y 30 corporaciones Locales para el desarrollo de nuevos programas de garantía social.<sup>98</sup> La Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, destina cada año una partida presupuestaria a una convocatoria de ayudas públicas que tiene como fin la subvención a corporaciones locales y entidades sin ánimo de lucro para que los pongan en marcha. Se entiende pues, que

---

<sup>95</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (p. 210)

<sup>96</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 228)

<sup>97</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 230)

<sup>98</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 211)

estos no forman parte del conjunto de medidas convencionales de atención a la diversidad, que realizan los propios profesores, sino que se considera una medida especial, que requiere de un planteamiento especial. Los PGS no han tenido en Andalucía el desarrollo que han tenido en otras comunidades, y es que no se aplican siguiendo la lógica de la progresión en la aplicación de medidas, sino para alumnos con los que en realidad no se sabe muy bien qué hacer.<sup>99</sup>

Los objetivos principales que con respecto al fracaso escolar se planteó la Inspección Educativa en el tan mencionado dictamen, fueron los siguientes<sup>100</sup>:

- Impulsar la consecución del derecho del alumnado a una evaluación que tenga en cuenta tanto el desarrollo de las capacidades como la valoración objetiva del aprendizaje de los valores y de los contenidos expresados en las normas que establecen los currículos.
- Supervisar las actuaciones que los centros, servicios y programas desarrollan para la consecución de una educación de calidad y en el apoyo a las familias, desde los principios de igualdad, solidaridad y corresponsabilidad, para tal fin.
- Contribuir a la Cultura de Paz, mediante la evaluación y el asesoramiento para el adecuado desarrollo de la convivencia escolar desde la colaboración, la solidaridad, la integración de las diferencias y la no violencia.

Como ya hemos mencionado anteriormente, la Inspección Educativa andaluza ha optado por una visión comprensiva y global del fenómeno del fracaso escolar, trascendiendo sus dimensiones más individuales y psicológicas, y poniendo el acento tanto en los procesos mismos de evaluación del profesorado, como en los

---

<sup>99</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (p. 228-230)

<sup>100</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 228-230)

procesos de socialización del alumnado. Por eso uno de los objetivos principales son la Cultura de Paz y la No Violencia, y es que cada vez es más frecuente la asociación entre problemas de comportamiento y fracaso escolar, y cada vez parece más constatado que dichos problemas de comportamiento tienen muchísimo que ver con el propio proceso de socialización primaria del alumno.<sup>101</sup>

Las medidas externas al propio sistema (PGS por ejemplo), no abundan. Incluso la prevención del absentismo escolar en Andalucía, o bien se deja en manos de los cuerpos de seguridad, o se encargan los servicios sociales, cuando detectan que esta problemática afecta de modo desigual a algún colectivo social determinado, como el de la población gitana. Algunas localidades andaluzas cuentan con un medidor intercultural gitano, cuya principal función radica en la desincentivación del absentismo por parte del alumno, y del trabajo con la familia para que colabore en su prevención.<sup>102</sup>

El Plan Integral de Evaluación al que el sistema educativo andaluz ha estado sometido desde los años 2006 y 2007, ha sido la primera gran medida de la administración educativa ante el fracaso escolar. La administración andaluza ha decidido conocer con más detalle la distribución de este fenómeno y sus principales causas.

También tenemos que hacer alusión a la **Orden de 15 de abril de 2011 sobre absentismo**, que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades públicas, asociaciones del alumnado y de padres y madres del alumnado y otras entidades privadas en materia de equidad, participación,

---

<sup>101</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (p. 229)

<sup>102</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 230)

voluntariado, coeducación, mediación intercultural y absentismo escolar en Andalucía.

En resumen, la administración educativa andaluza cuenta, ante el fracaso escolar, con todo el paquete de medidas ordinarias de atención a la diversidad, con la consideración teórica de alumnos con necesidades educativas especiales, con los Programas de Garantía Social... Y la conclusión que se puede sacar de los datos analizados es que el fracaso escolar, el abandono y la no promoción, tienen que ver con el alumnado, sus capacidades, motivaciones, expectativas, pero también con su socialización primaria, su paso por la educación primaria, los contenidos que se le ofrecen, la metodología con la que se trabaja, la cultura del profesorado (reticente a los cambios, según la Inspección)... Tiene además mucho que ver con los propios sistemas y criterios de evaluación y promoción habitualmente utilizados por el profesorado, y que serían más próximos a la cultura tradicional del profesorado, propia del catedrático de instituto de los años 70, más que educador.<sup>103</sup>

## **5. Conclusiones y posibles soluciones que podrían darse**

Las primeras conclusiones a las que podemos referirnos en cuanto al fracaso escolar y sus consecuencias, son las que se sacan de los estudios que se recogen en el libro *Jóvenes y fracaso escolar en España* de Lorenzo Navarrete Moreno. La primera de todas es que la mayoría de los jóvenes que abandonan los estudios han pertenecido a un centro público, su edad al finalizar los estudios era menor de quince años (antes de llegar a 4º de la ESO) y la mayoría afirma que no podría seguir estudiando en algún momento. También, que en las poblaciones de mayor tamaño es más factible estudiar en

---

<sup>103</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (p. 231)

un centro privado, y que los jóvenes de familias con más ingresos alcanzan un mayor nivel de estudios. Por tanto, lo que podemos deducir es que estudiar en un centro público y disponer de pocos ingresos puede determinar dejar los estudios. Conforme el alumno es mayor, piensa menos en acabarlos.<sup>104</sup>

Pero, aunque el perfil de los jóvenes con fracaso está asociado muchas veces a un conjunto de situaciones de desventaja social, desde pertenencia a minorías étnicas a personas que viven en situaciones económicas cercanas a la pobreza, hay que decir que también fracasan jóvenes que pertenecen a familias acomodadas, de profesionales, donde no existen carencias económicas, pero donde suelen darse otra serie de problemáticas, más condicionadas por la incomunicación que por las privaciones materiales.<sup>105</sup>

En segundo lugar, también se llega a la conclusión de que en general, el abandono de estudios equivale a largo plazo a la precariedad laboral, aunque en muchos casos se abandonan los estudios por empezar a trabajar prematuramente, esto empeora si se es mujer o se vive en un hábitat pequeño donde hay menos oportunidades para encontrar otros empleos o seguir estudiando. Los jóvenes que abandonan pronto sus estudios suelen tener una suficiencia económica bastante precaria. Muchos de ellos necesitan el apoyo económico de los familiares. Las mujeres suelen depender fundamentalmente de sus cónyuges. Si se vive en una comunidad con menos renta se suele tener más dificultad para encontrar apoyo económico familiar. Tienen más horas de ocio, pero se trata de un ocio generalmente pasivo basado en la televisión, la prensa rosa o el deporte de sillón. No practican deportes, no van al cine, ni al teatro ni en general practican ningún tipo de ocio participativo o

---

<sup>104</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (p. 152-153)

<sup>105</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 295)

cultural. Se trata básicamente de un tiempo libre poco aprovechado socialmente y muy ocioso.<sup>106</sup>

La falta de estudios también genera un menor uso de las TICs ya que una de las barreras más importantes para la utilización de las tecnologías de la información es precisamente la brecha educativa. Esto deriva en un cierto conocimiento de estas tecnologías y relativo pesimismo sobre ellas. Evidentemente, se generan así fuertes desigualdades tecnológicas en estos grupos que se encuentran menos capacitados para una integración plena en una sociedad como la actual. La falta de rentas agudiza más esta situación de desventaja que se puede traducir en pérdidas de oportunidades.<sup>107</sup>

Además, tener menos estudios está directamente relacionado con los niveles de participación social y cívica, mostrarse más intolerante ante los extraños y los temas controvertidos socialmente, estas personas se manifiestan menos ideologizadas. En definitiva, revelan actitudes más conservadoras y menos postmaterialistas ante la vida social en su conjunto.<sup>108</sup>

Otra de las conclusiones que podemos hacer es un resumen de los principales problemas encontrados. En primer lugar, en cuanto al terreno de la desigualdad de las políticas educativas, merecen destacar las siguientes<sup>109</sup>:

- La debilidad de la oferta de centros de educación infantil e inexistencia de programas de apoyo para niños de origen social desfavorecido.
- El acceso a la educación secundaria postobligatoria es muy reducido y las políticas tienen una falta de capacidad para incentivar ese acceso, especialmente en

---

<sup>106</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Op. Cit.*, (p. 156-159)

<sup>107</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 161)

<sup>108</sup> NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Ibidem.*, (p. 166)

<sup>109</sup> CALERO, J. (2006). *Op. Cit.*, (pp. 79- 80)

los grupos más desfavorecidos. El nivel de becas en ese nivel es muy reducido.

- El fracaso escolar tiene una incidencia elevada y su distribución se concentra en los grupos de menor renta.
- La dualización del sistema educativo: separación creciente entre una red de centros privados concertados, donde “se refugian” las clases medias, y una red de centros públicos que recibe una proporción muy elevada de niños inmigrantes y de alumnos de bajo rendimiento. Hay dificultades a la hora de garantizar el cumplimiento, en los centros privados concertados, de la normativa respecto a la gratuidad de la docencia y con respecto a los procesos no selectivos de admisión.
- Deficiencias en el currículo escolar, en concreto en el aprendizaje de idiomas extranjeros, el lenguaje matemático y la informática.
- Las políticas de gasto educativo de las diferentes CCAA, que dependen en esencia de las capacidades de financiación y de la presencia del sector privado, que han provocado en los últimos años la existencia de niveles de gasto unitario muy desiguales.

Como ya venimos diciendo desde el principio, para solucionar un problema lo primero que hay que hacer es reconocer su existencia. Nunca hay que negar la evidencia. Y una vez que se ha reconocido que tenemos un problema, hay que buscar una solución.

**Lorenzo Navarrete Moreno**, propone unas acciones globales para luchar contra el fracaso escolar:

En primer lugar, una mejora del sistema de educación primaria que evite al máximo posible el retraso académico de los alumnos y la repetición de curso. Sería importante hacer un seguimiento intensivo de aquellos alumnos que presenten dificultades de cualquier

tipo por parte del profesorado, pero también buscando la implicación familiar. Para evitar el fracaso escolar en los cursos de la ESO es muy importante asegurar un buen nivel ya desde los años anteriores.

En segundo lugar, ya que los alumnos de la ESO se presentan como los más vulnerables al fracaso escolar, será también necesario insistir más todavía en el seguimiento continuo de los alumnos. Junto a estas medidas paliativas también serían necesarias otro tipo de medidas “cívicas” como podría ser el fomento del asociacionismo juvenil, o formas de ocio alternativas, etc. En cualquier caso, además de tomar medidas generales sería deseable una mayor implicación de las administraciones locales para intervenir mediante políticas de juventud, en los espacios y grupos más vulnerables al abandono escolar prematuro.

Más allá de la ESO, propone pensar en el importante papel de la administración educativa para el fomento de la educación postobligatoria: incentivar a todos aquellos que han obtenido la titulación en educación secundaria a que continúen con los estudios, ya sea el bachillerato o la formación profesional e intentar vehicular a todos aquellos que no consiguieron dicha titulación, hacia programas de garantía social.

También sería importante tener en cuenta el elevado índice de diversidad que acogen las aulas: culturales, lingüísticas, etc. Conviene diseñar estrategias específicas de integración evitando al máximo las repercusiones negativas que puedan tener sobre el resto de los alumnos. Conviene potenciar las medidas de detección y tratamiento de necesidades educativas especiales, para minimizar el impacto sobre el rendimiento educativo de propios alumnos afectados y sus compañeros.

Tampoco hay que olvidar el incremento de la conflictividad en las aulas. Para reducir esta situación puede ser interesante desarrollar modelos y programas de convivencia, de carácter reeducativo en los que intervienen todos los actores.

**Félix Etxeberría** en su libro “El fracaso en la escuela”, propone algunos cauces que modificaría en cuanto al tema de formación del profesorado, centrándose en tres líneas de actuación<sup>110</sup>:

1. Establecimiento de mecanismos selectivos adecuados, en el acceso a la profesión docente, basados en criterios de personalidad, y no sólo, como hasta ahora, en criterios de cualificación intelectual. Este tema ya se planteó en 1959 y 1982 a la UNESCO. La finalidad principal es que se establezcan pruebas referidas a la personalidad de los aspirantes a profesor, para evitar que accedan a la profesión docente personas poco equilibradas, que puedan provocar efectos psicológicos negativos en los alumnos.
2. Sustitución de los enfoques normativos por enfoques descriptivos en la formación inicial del profesorado. Los enfoques normativos son los que están centrados en programas de formación de profesorado orientados por un modelo de profesor “eficaz” o “bueno”. en este sistema normativo se definen las actividades y enfoques de formación del profesorado, transmitiendo al profesor lo que DEBE hacer, pensar, y evitar. Este enfoque implica una constante comparación con el modelo de profesor ideal, y se basa en que el profesor es el único responsable de la eficacia docente. En los enfoques descriptivos, en cambio, se considera que el éxito en la docencia depende de una actuación correcta del profesor que responda al conjunto de condicionantes que influyen en la interacción profesor-alumno.

---

<sup>110</sup> ETXEBERRIA, F. (1987). *Op. Cit.*, (pp. 203-204)

3. Adecuación de los contenidos de la formación inicial a la realidad práctica de la enseñanza. Se propone partir de los estudios realizados sobre los problemas que más afectan a los profesores debutantes, cuando, tras abandonar las instituciones de formación inicial, se enfrentan a los problemas reales de la enseñanza. Y es que, los futuros profesores dominan los contenidos a transmitir pero no tienen una gran idea de cómo organizarlos para hacerlos asequibles a los alumnos de diferentes niveles educativos.

Por último, debemos mencionar a autores como **Juan Manuel Escudero Muñoz, María Teresa González González y Begoña Martínez Domínguez**, que en la Revista Iberoamericana de educación (nº50) opinan que algunas medidas dirigidas a la integración pueden constituir formas sutiles de exclusión. Opinan que “el orden escolar tiende a responder a las dificultades escolares más en términos reactivos que preventivos, y eso es otra forma sutil o explícita de proteger los valores, principios y reglas de un juego dominante que deja fuera a un buen número de estudiantes”.

Exponen que, desde mediados de los años noventa, la educación española ha ido diseñando y aplicando una gran cantidad de medidas dirigidas a prevenir el fracaso escolar al final de la etapa, y a pesar de los esfuerzos, al tiempo que se han ido disponiendo más y más medidas, los índices generales de fracaso no han disminuido. Por eso, sostienen que nuestro sistema está lejos de garantizar la inclusión básica que formalmente promete.

Cuando se pregunta al alumnado, los centros escolares y los profesores sobre sus valoraciones sobre estos programas y medidas, en general suelen ser positivas y esperanzadoras. Y es que, se dan segundas oportunidades y la graduación se consigue, pero eso no significa que se hayan logrado los objetivos de la etapa,

pues estos se han rebajado. Al final, vienen a darse medidas de lucha contra la exclusión que permite eludir una privación más fuerte, y también es una buena muestra de inclusión desfavorable, incompleta.<sup>111</sup>

En cuanto a las cuestiones comparativas entre las situaciones de las dos Comunidades Autónomas analizadas que venimos mencionando durante todo el trabajo, podemos llegar a la conclusión de que sí existe una desigualdad de oportunidades en la educación dependiendo de la Comunidad Autónoma en la que estemos, por distintos factores. Por un lado estaría el factor socioeconómico y cultural que hace que la educación se enfoque de una manera u otra dependiendo del Gobierno autonómico que se trate y las costumbres de la zona de la Comunidad. Por otro lado, encontramos las distintas medidas políticas que llevan a cabo, y que como ya hemos visto, son más profundas y elaboradas en el País Vasco que en Andalucía así como la financiación que cada Comunidad dedica al tema educativo, que es también mayor en el País Vasco.

---

<sup>111</sup> ESCUDERO MUÑOZ, J., GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M., & MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, B. (2009). El fracaso escolar como exclusión educativa: comprensión, políticas y prácticas. *Revista Iberoamericana De Educación*, 50, (pp. 41-64). Obtenido de <http://www.rieoei.org/rie50a02.pdf>

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, P. (24 de agosto de 2015). El gran plan contra el fracaso escolar solo atrae al 60% de alumnos previstos. *El País*. Obtenido de [http://politica.elpais.com/politica/2015/08/21/actualidad/1440189025\\_603253.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/08/21/actualidad/1440189025_603253.html)
- CALERO, J. (2006). *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- CARRA, A. (22 de septiembre de 2015). El índice de abandono escolar temprano en España es el mayor de la Unión Europea. *ABC*. Obtenido de <http://www.abc.es/sociedad/20150922/abci-ocde-educacion-competencias-espana-201509212021.html>
- DE LA FUENTE FERNÁNDEZ, M. (2009). Derecho a la educación, deber de prevenir y reducir el absentismo y abandono escolar. *Revista De Investigación En Educación*, n°6, pp. 173-181. Obtenido de <http://reined.webs.uvigo.es/ojs/index.php/reined/article/viewFile/64/58>
- España, líder de la UE en abandono escolar prematuro con una tasa del 21,9%. (20 de abril de 2015). *El Mundo*. Obtenido de <http://www.elmundo.es/espana/2015/04/20/5534d3ee268e3e320e8b45ae.html>
- ELORZA, A. (5 de enero de 2014). Euskadi acredita el menor abandono escolar de las dos últimas décadas. *El País*. Obtenido de [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/01/05/paisvasco/1388947287\\_664861.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/01/05/paisvasco/1388947287_664861.html)
- ESCUDERO MUÑOZ, J., GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M., & MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, B. (2009). El fracaso escolar como exclusión educativa: comprensión, políticas y prácticas. *Revista Iberoamericana De Educación*, 50, 41-64. Obtenido de <http://www.rieoei.org/rie50a02.pdf>
- ESCUDERO MUÑOZ, J. & MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, B. (2012). Las políticas de lucha contra el fracaso escolar: ¿programas especiales o cambios profundos del sistema y la educación?1. *Revista De Educación, Número extraordinario 2012*, pp.174-193.
- ETXEBERRIA, F. (1987). *El fracaso de la escuela*. San Sebastián: Erein.
- Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras. *Tabla comparativa LOMCE-LOE*. (2016). *Fe.ccoo.es- Comisiones Obreras - Federación de Enseñanza*. Obtenido el 15 de enero de 2016, de <http://www.fe.ccoo.es/ensenanza/>
- Fundación BBVA e Instituto valenciano de investigaciones económicas,. (2012). *Las diferencias de resultados educativos entre autonomías son tan grandes como entre países de la OCDE, y aumentan si se compara la calidad de la educación*. Obtenido

de

[http://www.ivie.es/downloads/2012/07/NP\\_sistema\\_educativo\\_espanol\\_FBBVA\\_Ivie\\_2012\\_07\\_18.pdf](http://www.ivie.es/downloads/2012/07/NP_sistema_educativo_espanol_FBBVA_Ivie_2012_07_18.pdf)

- Fundación Save the Children. (2015). *Las seis Comunidades con más pobreza infantil, a la cola del Índice de Equidad Educativa de Save the Children*. Obtenido de [https://www.savethechildren.es/notasprensa/las-seis-comunidades-con-mas-pobreza-infantil-la-cola-del-indice-de-equidad-educativa-de?gclid=CjwKEAiAuea1BRCbn-2n7PbLgEMSJAABQvTT05O\\_KUhSh3hBEN6rMCNftNAKbjsXhs423lrW58fi3hoCZT3w\\_wcB](https://www.savethechildren.es/notasprensa/las-seis-comunidades-con-mas-pobreza-infantil-la-cola-del-indice-de-equidad-educativa-de?gclid=CjwKEAiAuea1BRCbn-2n7PbLgEMSJAABQvTT05O_KUhSh3hBEN6rMCNftNAKbjsXhs423lrW58fi3hoCZT3w_wcB)
- GARCÍA PEDRAZ, J. (18 de julio de 2012). La diferencia de nivel educativo en las comunidades es de hasta dos cursos. *El País*. Obtenido de [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/07/18/actualidad/1342626813\\_354868.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/07/18/actualidad/1342626813_354868.html)
- GONZÁLEZ DE VEGA, B. (1 de febrero de 2016). Ser pobre y andaluz eleva el riesgo de fracaso escolar. *El Mundo*. Obtenido de <http://www.elmundo.es/andalucia/sevilla/2016/02/01/56af4a27ca4741085e8b45da.html>
- JULBE, L. (4 de mayo de 2015). Sanidad, educación y protección social: la diferencia de gasto entre CCAA es abismal. *Eleconomista.es*. Obtenido el 4 de febrero de 2016, de <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/6681014/05/15/Radiografia-del-gasto-publico-Asturias-se-deja-un-60-mas-que-Canarias-en-servicios-basicos.html>
- La controvertida reforma educativa del PP.. Los puntos más polémicos de la LOMCE. (8 de septiembre de 2014). *La Voz de Galicia*., Obtenido de <http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/sociedad/2014/09/08/puntos-polemicos-lomce/00031410176901865206549.htm>
- LÓPEZ, A. (9 de octubre de 2013). De la LGE a la LOMCE: Así son las siete leyes educativas españolas de la democracia. *Teinteresa.es*. Obtenido el 10 de mayo de 2016, de [http://www.teinteresa.es/educa/siete-leyes-educativas-franco-wertz-zapatero-aznar-ucd-psoe-pp\\_0\\_1007900025.html](http://www.teinteresa.es/educa/siete-leyes-educativas-franco-wertz-zapatero-aznar-ucd-psoe-pp_0_1007900025.html)
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2013). *Plan Para la Reducción del Abandono Educativo Temprano para el período 2014-2020*, Dirección General de Formación Profesional y Subdirección General de Aprendizaje a lo Largo de la Vida.
- NAVARRETE MORENO, L. (2007). *Jóvenes y fracaso escolar en España*. [Madrid]: Instituto de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- PORTO CURRÁS, M. & GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M. (2016). *Programas y medidas contra el abandono escolar en la enseñanza obligatoria: análisis comparado entre España y Argentina*. Lecture, Buenos Aires. Obtenido de [https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/26776/1/Porto\\_Gonzalez%20SAECE.pdf](https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/26776/1/Porto_Gonzalez%20SAECE.pdf)
- RAMO TRAVER, Z. (2000). *Éxito y fracaso escolar: Culpables y víctimas*. Barcelona: CissPraxis.
- REJÓN, R. (4 de mayo de 2015). España acentúa la desigualdad entre comunidades autónomas en sanidad, educación y protección social. *Eldiario.Es*. Obtenido de [http://www.eldiario.es/sociedad/diferencias-inversion-desigualdad-servicios-fundamentales\\_0\\_384262290.html](http://www.eldiario.es/sociedad/diferencias-inversion-desigualdad-servicios-fundamentales_0_384262290.html)
- RODRÍGUEZ-PINA, G. (2 de noviembre de 2014). *Adiós a la igualdad de oportunidades desde la escuela*. *El Huffington Post*. Obtenido el 7 de abril de 2016, de [http://www.huffingtonpost.es/2014/11/02/educacion-compensatoria-recortes\\_n\\_6033340.html](http://www.huffingtonpost.es/2014/11/02/educacion-compensatoria-recortes_n_6033340.html)
- SAN MARTÍN, O. (15 de enero de 2015). Así se burla la LOMCE en Cataluña, Andalucía y el País Vasco. *El Mundo*. Obtenido de <http://www.elmundo.es/espana/2015/01/14/54b6e4ceca4741bb0d8b4584.html>
- TIANA FERRER, A. Comparación LOE LOMCE. Diferencias. Opiniones. Opinión General sobre los preámbulos. *Los Motivos De Las Leyes*. Obtenido de <http://www.redeseducacion.net/articulos/Materiales/Lomce/COMPARACI%C3%93N%20LOE%20LOMCE%20DIFERENCIAS.pdf>

## LEGISLACIÓN

- España. Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, núm. 311.
- España. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 4 de mayo de 2006, núm. 106.
- España. Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de diciembre de 2013, núm. 295.
- España. Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 26 de diciembre de 2007, núm. 252. *Boletín Oficial del Estado*, 23 de enero de 2008, núm. 20.

- España. DECRETO 236/2015, de 22 de diciembre, por el que se establece el currículo de Educación Básica y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco*, 15 de enero de 2016, núm. 9.
- España. Orden de 17 de marzo de 2015 por la que se desarrolla el currículo correspondiente a la Educación Primaria en Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 27 de marzo de 2015, núm. 60.
- España. Orden de 4 de noviembre de 2015, por la que se establece la ordenación de la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado de Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 26 de noviembre de 2015, núm. 230.