

**DOCUMENTO SOBRE EL
FRACASO ESCOLAR EN EL
ESTADO DE LAS AUTONOMIAS**

**Colectivo *Lorenzo Luzuriaga*
Junio 2012**

ÍNDICE

I. Introducción: Sobre la ambigüedad del concepto “fracaso escolar”

II. Las modalidades del fracaso escolar

III. El fracaso escolar de los alumnos

1. El fracaso escolar en la enseñanza obligatoria

- **Fracaso y ordenación legal del sistema educativo**
- **Los datos del fracaso escolar**

2. Las causas del fracaso escolar en la enseñanza obligatoria

2.1. El fracaso debido a factores endógenos básicos

- **¿Fracaso de los alumnos o fracaso de la ordenación de la educación obligatoria?**
- **La (insoponible) levedad probatoria del título de graduado en la educación secundaria obligatoria**
- **Fracasos abordables en el interior del sistema**

2.2. El fracaso debido a factores exógenos

3. El fracaso escolar en la enseñanza no obligatoria

IV. El abandono escolar temprano

V. El fracaso del sistema educativo

1. Los informes PISA

2. Consideración especial de las comunidades autónomas

VI. Conclusiones

VII. Propuestas

I. Introducción: Sobre la ambigüedad del concepto “fracaso escolar”

Es difícil oír o leer algún comentario o escrito sobre educación en el que el fracaso escolar no aparezca como el problema más grave de nuestro sistema educativo. Gobierno y oposición, sea a nivel nacional, sea a nivel autonómico, coinciden en la necesidad de reducir las tasas de fracaso escolar como objetivo prioritario de sus políticas educativas, si bien ambos tienden a minimizar o exagerar la gravedad del problema dependiendo del tiempo que lleven en el gobierno o del tiempo en que esperan alcanzarlo. A más tiempo de permanencia mayor tendencia a minimizar. A más esperanza de alcanzar el poder más tendencia a exagerar. Al Partido Popular de Esperanza Aguirre no parecen preocuparle excesivamente las tasas de fracaso escolar en la comunidad autónoma de Madrid. Por el contrario, para el Partido Popular de Mariano Rajoy, las mismas tasas de fracaso escolar ponen de manifiesto el fracaso del conjunto del sistema educativo español.

Como tantos otros términos utilizados en el lenguaje educativo el del "fracaso escolar" conlleva, como se verá, una gran ambigüedad. Una primera faceta de la ambigüedad deriva del hecho de que tanto el gobierno como la oposición superponen unas veces, y confunden otras, dos modalidades del fracaso escolar que son muy diferentes, como se verá más adelante. La expresión de esta confusión se puso de manifiesto no hace mucho, en el año 2010, con motivo del cruce de documentos a que dio lugar el fallido pacto de Estado por la educación, al yuxtaponerse el porcentaje de alumnos que no obtienen el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria (GESO) con las supuestamente bajas calificaciones obtenidas por los alumnos españoles en las pruebas PISA.

Un segundo aspecto de la ambigüedad deriva de que el fracaso escolar se mide o se expresa, en cualquiera de sus modalidades, en términos relativos. Indudablemente es grave que en 2009, según los últimos datos facilitados por el Ministerio de Educación

en 2012, el 25,9% del alumnado de la ESO no obtenga el título de GESO. Sabemos también que es más grave todavía que ese porcentaje alcance el 36,9% en la Comunidad Valenciana. Pero no sabemos si nos podemos dar por satisfechos con el 10,6% de fracaso escolar en el Principado de Asturias. Y por lo que se refiere a las clasificaciones PISA ocurre algo parecido. ¿Qué puesto de la clasificación nos contentaría? ¿Sólo el primero? ¿Estar entre los cinco o entre los diez primeros?

La tercera cara de la ambigüedad deriva del mismo término "fracaso", un término de dureza inusitada con el que se estigmatiza a los miles de alumnos y alumnas que por las más diversas razones, de muchas de las cuales no son culpables, no obtienen el título de graduado escolar. Al igual que se supone que por unas décimas en la clasificación otros miles de alumnos y alumnas no han tenido éxito.

Sea más o menos ambiguo el término fracaso escolar, la realidad es que el dramatismo que acompaña a todo lo relacionado con el mismo es verdadero, no ficticio, y que, independientemente de que sus cifras sean utilizadas como arma arrojadiza en las contiendas políticas, sus consecuencias afectan dolorosamente tanto al alumnado como a sus familias. Por esta razón merece la pena tratar de distinguir las distintas modalidades de fracaso escolar, analizar sus causas y proponer remedios, todo ello a sabiendas de la dificultad de la tarea.

Dado que este tema se ha abordado en excelentes trabajos ya editados y en otros que se incluyen en esta publicación, debidos algunos de ellos a miembros del colectivo, se tendrán en cuenta sus aportaciones, partiendo de la base de que no pretendemos redactar un documento académico, sino una propuesta de política educativa.

II. Las modalidades de fracaso escolar

Cuando en cualquier documento educativo se habla de los alumnos o alumnas que en el seno del sistema educativo español fracasan porque no satisfacen los requerimientos exigidos (no obtienen un título, no lo obtienen a la edad prevista, repiten curso, abandonan el sistema, etc.) se habla de algo completamente distinto del fracaso escolar que sufre España en otro supuesto, esto es, cuando los alumnos y alumnas que nos representan en las pruebas PISA no consiguen clasificarse en el puesto que pensamos deberíamos alcanzar.

En el primer caso estamos ante alumnos y alumnas con nombres y apellidos que fracasan porque no figuran en el porcentaje de los que han obtenido el título de Graduado al culminar la ESO. En el segundo caso el fracaso es achacable al sistema, dado que los alumnos que representaron a España en la competición PISA, ahora sin nombres y apellidos, no estuvieron, se dice, a la altura de su misión. En el primer supuesto sufren los alumnos, en el segundo sufre la nación, que se siente humillada, verbigracia, ante un país pequeño y nórdico como Finlandia que, además, tiene la peculiaridad de haberse entregado sin miedo a la escuela pública.

El profesor José Saturnino Martínez García distingue también ambas modalidades de fracaso escolar cuando se refiere a la educación secundaria obligatoria¹.

¹ José Saturnino Martínez García, "Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO", *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, Vol. 2, nº 1, enero 2009.

A la primera la llama fracaso administrativo porque el fracaso se produce por una decisión administrativa, la concesión o no del título al final del nivel, sin que se sepa nada más del alumno, dado que no ha sido sometido a ninguna clase de prueba externa. A la segunda la llama fracaso objetivo dado que el alumno, aunque innominado, ha sido sometido a una prueba externa, poniendo así de manifiesto la otra ambigüedad del discurso sobre el fracaso escolar. Los alumnos nominados, con nombres y apellidos, fracasan sin haber sido sometidos a una prueba objetiva de conocimientos. De los alumnos innominados de PISA, sin embargo, sabemos que obtienen un determinado rendimiento, aunque esto no sirva de mucho para la obtención de un título. Es decir que, aunque sólo sea teóricamente, un alumno que se haya desempeñado brillantemente en las pruebas PISA puede perfectamente fracasar a la hora de obtener el título de Graduado en el centro donde cursa sus estudios, o viceversa.

Valorado el acierto de esta distinción nos parece que puede ser más útil para los fines de este documento llamar a la primera modalidad “fracaso escolar de los alumnos” y a la segunda, “fracaso del sistema”.

III. El fracaso escolar de los alumnos.

Tal y como está organizado el sistema educativo (nos referimos sólo a su tramo escolar, anterior por tanto al universitario), el éxito está reservado para aquellos alumnos que son capaces no sólo de obtener el título de GESO o los de bachillerato y formación profesional, sino de hacerlo en el número de cursos previstos, es decir, sin repeticiones. Todo lo que no sea eso manifiesta alguna forma de fracaso escolar (son los llamados fracasos parciales).

Normalmente el término de fracaso escolar se reserva para el fracaso más grave, es decir, para el de los alumnos y alumnas que habiendo cursado la enseñanza obligatoria no obtienen el título de Graduado. El término de fracaso escolar no es aplicable, se dice, al alumnado que opta por cursar los estudios posteriores a la ESO, dado que lo hace voluntariamente, aunque no consiga completarlos (se habla entonces de abandono escolar temprano).

Hay dos razones, sin embargo, para extender el concepto de fracaso a los niveles postobligatorios.

La primera es que, como se verá, el sistema educativo está diseñado de forma que la educación primaria conduce a la ESO y ésta tiene su continuación natural en los niveles siguientes, bachillerato y formación profesional, y que, por otra parte, los contenidos curriculares de los niveles inferiores están condicionados por los siguientes el punto de que, en la práctica, carecen de entidad propia o la tienen muy diluida.

La segunda es que el concepto de abandono escolar temprano, sobre el que también se volverá, supone una valoración negativa de los alumnos que, incluso habiendo superado con éxito la ESO, no siguen estudios posteriores. En la sociedad en la que vivimos "se espera" de los alumnos que prosigan sus estudios tras la obtención del título de GESO. En primer lugar, porque dicho título no capacita para el empleo. En segundo lugar, porque no hay empleos, ni bastantes ni adecuados, para una población

tan joven. De ahí que la invitación al alumnado a proseguir sus estudios hasta, por lo menos, los 18 años tenga *de facto* cierta naturaleza coactiva.

Por ello se considerará fracaso escolar no sólo el que se produce en la enseñanza obligatoria sino también el que se produce en las enseñanzas voluntarias subsiguientes, aceptando, por supuesto, la distancia entre el brutal impacto que produce aquél y la menor gravedad achacable a éste.

1. El fracaso escolar en la educación obligatoria.

Aunque parezca redundante decirlo, el fracaso escolar se produce porque el Estado declara la obligatoriedad de cursar determinados niveles educativos a todos los alumnos y alumnas comprendidos entre determinadas edades (en España, la educación primaria y la educación secundaria obligatoria). Son niveles que, estructurados en cursos, conducen a la obtención de un título académico sin el cual no es posible acceder a los siguientes niveles educativos.

Para aclarar, por consiguiente, en qué consiste el fracaso escolar, por qué se produce y qué medidas se podrían tomar para erradicarlo, si fuera posible, o por lo menos para disminuirlo, hay que referirse en primer lugar al espacio en el que se produce, el sistema educativo. Una referencia que obliga a introducir a continuación una breve digresión.

Fracaso y ordenación legal del sistema educativo

Sin necesidad de remontarse a la génesis y desarrollo de los sistemas educativos nacionales en los países occidentales, baste decir que en nuestras sociedades el Estado se atribuye, en relación con la educación, dos atribuciones fundamentales.

La primera consiste en exigir que todos los niños o jóvenes, los futuros ciudadanos, cursen obligatoriamente un período más o menos largo de enseñanza obligatoria. Este periodo, que se estructura normalmente en un nivel educativo, ha abarcado en la historia reciente de nuestra educación ocho años en la educación básica de la Ley General de Educación de 1970, y diez años (desde la LOGSE de 1990) en la educación obligatoria, distribuido en dos niveles, la educación primaria de seis años y la educación secundaria de cuatro.

La obligatoriedad de este período de enseñanza es hasta tal punto exigible que su incumplimiento lleva aparejada la posibilidad de sanciones, incluso penales, que lógicamente recaen en los padres o tutores de los alumnos absentistas (como ha ocurrido en Andalucía con la campaña contra el absentismo escolar). El Estado se toma tan en serio la obligatoriedad de este tramo educativo que se resiste a autorizar que las familias, aisladas o asociadas, eduquen a sus hijos fuera del sistema educativo, aunque aduzcan un derecho de libertad de enseñanza interpretado de forma maximalista.

La segunda atribución que ejercita el Estado en relación con la educación consiste en establecer los requisitos para la obtención de un conjunto de títulos, los llamados títulos académicos o profesionales, requisitos que pueden implicar, y normalmente implican, que los alumnos que ya han cursado la educación obligatoria y

quieran obtenerlos se incorporen secuencial o aisladamente a uno o varios niveles educativos, estructurados normalmente en cursos anuales de mayor o menor duración. La razón por la que el Estado se atribuye la elaboración de un listado de títulos académicos, y sobre todo la razón por la que hay profesiones incluidas en el listado y otras que no lo están, obedecen más a la tradición que a cualquier otra cosa. Salvo en muy limitados casos en los que se requiere legalmente un título académico o profesional (docencia, profesiones sanitarias, proyectos técnicos, administraciones públicas, etc.), el conjunto del sistema productivo se desenvuelve ajeno a los títulos académicos o profesionales.

En cualquier caso, y sin entrar en más matices, la suma de ambas atribuciones desemboca en la llamada ordenación del sistema educativo, una ordenación que en España se instrumenta a través de una ley estatal y de sus reglamentos (ambos de carácter básico y obligatorio para todos los poderes públicos que integran el Estado), que se complementa o se puede complementar por leyes y reglamentos aprobados por las comunidades autónomas en el marco de sus respectivas competencias.

La principal característica del sistema educativo es que se estructura en niveles educativos ordenados secuencialmente, que comprende desde su nivel inferior, la educación infantil, hasta los más elevados, los estudios universitarios. Su estructura, como es sabido, no es continua. Suele tener en todos los países la forma de un árbol en el que el tronco está integrado por la educación infantil y la educación obligatoria (sea cual sea su duración), a partir del cual surgen diversas ramas. La rama principal más conocida, frecuentada y prestigiada es la formada por el bachillerato y los estudios universitarios. Otras ramas menos conocidas y de muy diversa naturaleza son las correspondientes a la formación profesional y otros estudios. Una serie de pasarelas, poco frecuentadas, permiten el paso de unas a otras ramas, previo el cumplimiento de determinados requisitos.

Tras esta simplificación, extrema pero necesaria, corresponde volver al fracaso escolar más grave, el que se produce precisamente porque, aunque teóricamente, todos los alumnos y alumnas compelidos a cursar los 10 años previstos de educación obligatoria deberían encontrarse a su término en condiciones de obtener el título de Graduado, de hecho no lo obtienen o para obtenerlo deberán hacer uso de los dos años de repetición que les concede el sistema. Sobre los primeros cae el baldón del fracaso escolar más temido. Los segundos sufren una forma más atenuada de fracaso escolar.

Se puede afirmar por consiguiente que el fracaso escolar más grave de los alumnos, el aparejado a la no obtención del título de graduado escolar, es, independientemente de cualquier otra consideración, un producto del sistema educativo.

Los datos del fracaso escolar

Los datos que reflejan las magnitudes de fracaso escolar en España figuran en las siguientes tablas obtenidas de la estadística oficial del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes².

² *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2012.* Ministerio de Educación. También *Objetivos Educativos Europeos y Españoles. Estrategia, Educación y Formación. Informe España, 2010-2011.* Madrid, 2011,

Tasas netas de escolarización por edad y enseñanza. Curso 2009-2010.
(Cuadro nº 1)

	TOTAL	E. Primaria	ESO	Bachillerato	Ciclos Formativos Grado Medio y PCPI	Ciclos Formativos Grado Superior
De 6 años	98,4	97,2				
De 7 años	98,3	98,0	-	-	-	-
De 8 años	97,1	96,8	-	-	-	-
De 9 años	99,4	99,1	-	-	-	-
De 10 años	99,9	99,6	-	-	-	-
De 11 años	98,8	98,2	0,3	-	-	-
De 12 años	100,0	17,1	84,0	-	-	-
De 13 años	99,4	0,6	98,3	-	-	-
De 14 años	98,9	0,0	98,3	-	-	-
De 15 años	97,7	-	95,6	0,3	1,2	-
De 16 años	93,7	-	33,6	49,0	10,5	-
De 17 años	83,6	-	11,8	54,2	17,0	0,1

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2012.

La tasa neta de escolarización alude a la relación entre el alumnado de una edad determinada y la enseñanza que debe cursarse a esa edad.

De las cifras de la tabla se puede destacar:

-A los 12 años hay un 17,1% de alumnos en educación primaria y un 84% en primero de la ESO, cuando el primer porcentaje debería ser cero y el segundo el ciento por ciento.

-A los 16 y 17 años hay un porcentaje de 33,6% y 11,8% de alumnos respectivamente, que deberían haber salido de la ESO y sin embargo permanecen en ella.

-A las mismas edades (16 y 17) el número de alumnos que cursan ciclos formativos de grado medio en relación con el que cursa el bachillerato se puede calificar de muy bajo: 49% y 54,2% en bachillerato frente a 10,5% y 17% en ciclos formativos de grado medio (aunque los porcentajes de Formación Profesional han subido respecto del curso anterior, especialmente en el grado superior, también, y en parecida proporción, lo hace el bachillerato).

Tasas de idoneidad en las edades de 12, 14 y 15 años. Curso 2009-2010 (**Cuadro nº 2a**)

	12 años		14 años		15 años	
	1999-00	2009-10	1999-00	2009-10	1999-00	2009-10
TOTAL	87,6	83,0	76,0	67,8	63,8	59,6
Andalucía	85,1	82,3	72,2	62,9	57,7	54,7
Aragón	90,3	81,6	75,1	65,5	65,1	57,5
Asturias (Principado de)	90,2	80,4	77,7	72,2	66,5	64,3
Balears (Illes)	81,4	74,0	67,0	61,8	54,8	53,6
Canarias	80,7	77,0	70,3	61,4	58,0	53,1
Cantabria	88,9	84,1	75,1	69,4	61,5	60,4
Castilla y León	88,6	82,1	73,6	67,2	60,3	57,9
Castilla-La Mancha	86,6	78,7	72,2	63,2	57,0	53,9
Cataluña	92,0	90,1	85,6	76,5	82,9	70,4
Comunidad Valenciana	88,3	82,6	79,0	67,8	61,1	57,6
Extremadura	86,8	83,5	74,2	63,1	57,3	54,5
Galicia	85,9	83,9	72,0	69,2	60,3	60,6
Madrid (Comunidad de)	89,3	82,3	77,1	69,2	63,7	60,5
Murcia (Región de)	85,8	77,5	72,7	62,0	57,6	53,9
Navarra (Comunidad Foral de)	92,1	83,9	83,3	74,2	72,0	67,8
País Vasco	91,0	86,8	80,8	77,9	72,7	72,2
Rioja (La)	91,6	84,5	75,4	65,3	65,3	56,7
<i>Ceuta</i>	<i>75,8</i>	<i>73,0</i>	<i>66,6</i>	<i>49,2</i>	<i>50,1</i>	<i>42,0</i>
<i>Melilla</i>	<i>75,3</i>	<i>83,4</i>	<i>53,4</i>	<i>57,7</i>	<i>43,5</i>	<i>47,4</i>

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2012.

La tasa de idoneidad hace referencia al porcentaje de alumnos que se encuentra matriculado en el curso que teóricamente le corresponde por su edad. Obviamente la tasa ideal sería el 100% y, a partir de ahí, la gravedad del problema estará en que dicha tasa sea baja, muy baja o excesivamente baja.

El retroceso de las tasas de idoneidad en los datos oficiales de la última década (1999-00 y 2009-10) y en todas las edades elegidas se puede calificar como muy preocupante.

O el alumnado español se ha vuelto más torpe o los requisitos del sistema educativo se han endurecido. O ha pasado un ángel exterminador.

A pesar de las diferencias que se observan en las comunidades autónomas, todas sufren el mismo proceso (con la única excepción de Melilla que incrementa su tasa de idoneidad).

Tasas de idoneidad en las edades de 12, 14 y 15 años, comparación hombres/mujeres. Curso 2009-2010. (Cuadro nº 2b)

	12 años		14 años		15 años	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2009-10						
TOTAL	80,7	85,5	63,5	72,3	54,6	64,9
Andalucía	79,5	85,4	58,4	67,7	49,7	60,0
Aragón	79,6	83,7	61,8	69,4	52,9	62,3
Asturias (Principado de)	79,8	81,1	69,1	75,4	58,5	70,2
Baleares (Illes)	71,1	77,2	56,2	67,6	48,3	59,6
Canarias	72,6	81,5	56,1	67,1	48,3	58,3
Cantabria	81,6	87,0	65,4	73,7	57,1	64,2
Castilla y León	79,7	84,7	63,2	71,5	53,2	62,9
Castilla-La Mancha	75,4	82,2	57,6	69,2	48,4	59,9
Cataluña	88,9	91,3	72,6	80,7	65,6	75,4
Comunidad Valenciana	80,5	84,7	63,3	72,3	52,1	63,1
Extremadura	80,1	87,2	57,3	69,3	48,7	60,5
Galicia	80,5	87,5	64,2	74,6	54,4	67,1
Madrid (Comunidad de)	80,6	84,2	66,1	72,6	56,7	64,6
Murcia (Región de)	74,4	80,7	56,9	67,5	48,7	59,5
Navarra (Comunidad Foral de)	82,1	85,6	70,7	77,8	63,2	72,7
País Vasco	84,8	88,8	74,8	81,3	66,7	78,1
Rioja (La)	82,9	86,0	60,3	70,5	50,0	63,5
<i>Ceuta</i>	<i>70,3</i>	<i>75,8</i>	<i>45,3</i>	<i>53,1</i>	<i>38,2</i>	<i>46,0</i>
<i>Melilla</i>	<i>79,8</i>	<i>87,3</i>	<i>52,0</i>	<i>64,0</i>	<i>40,4</i>	<i>54,9</i>

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2012.

El “diferencial sexual”, que durante casi dos siglos favorecía de manera desproporcionada a los hombres, en grave detrimento de las mujeres, en todos los índices referente a la escolarización, la alfabetización y el progreso escolar, se ha invertido en las últimas décadas con clara ventaja para las mujeres. Este hecho, no suficientemente explicado por la sociología de la educación, es más relevante si cabe si se advierte que, en el caso de las tasas de idoneidad por razón del género, este fenómeno se produce en todas las comunidades autónomas, sin excepción alguna.

Tasas netas de escolarización de 16 y 17 años, por niveles/ etapas. Curso 2009-10.
(Cuadro nº 3a)

	16 años		17 años		
	E. Obligatoria	E. Secundaria 2.ª Etapa	E. Obligatoria	E. Secundaria 2.ª Etapa	E. Superior no Univ.
TOTAL	34,2	59,5	12,4	71,2	0,1
Andalucía	39,2	54,5	14,4	66,9	0,0
Aragón	31,7	62,4	9,8	76,8	0,1
Asturias (Principado de)	32,9	56,3	15,1	74,1	0,0
Balears (Illes)	33,1	48,2	11,8	57,9	0,0
Canarias	38,4	55,2	14,7	68,9	0,1
Cantabria	36,1	61,2	15,6	72,3	0,1
Castilla y León	35,8	64,2	16,3	75,3	0,1
Castilla-La Mancha	35,0	59,8	13,8	68,4	0,1
Cataluña	30,0	64,7	7,3	75,4	0,0
Comunidad Valenciana	32,4	56,7	10,1	67,9	0,1
Extremadura	36,5	55,9	15,1	65,5	0,0
Galicia	34,2	62,6	12,6	74,4	0,0
Madrid (Comunidad de)	32,8	60,1	14,3	71,5	0,2
Murcia (Región de)	37,4	55,6	15,3	67,6	0,0
Navarra (Comunidad Foral de)	29,7	65,2	7,8	79,3	0,2
País Vasco	23,8	75,8	8,4	90,1	0,0
Rioja (La)	31,4	63,3	10,0	73,6	0,1
<i>Ceuta</i>	<i>41,1</i>	<i>58,9</i>	<i>16,8</i>	<i>71,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Melilla</i>	<i>38,8</i>	<i>60,8</i>	<i>12,7</i>	<i>71,4</i>	<i>0,0</i>

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2012.

La tasa neta de escolarización alude a la relación que existe entre el alumnado que cursa el año que le corresponde por su edad y el total de la población de esa misma edad.

A los 16 y 17 años permanecen todavía en la educación obligatoria, respectivamente, un 34,2% por ciento y un 12,4% de alumnos

Tasas netas de escolarización de 16 y 17 años por niveles/ etapas, comparación hombres/ mujeres. Curso 2009-10. (Cuadro nº3 b)

	16 años				17 años			
	E. Oblig.	E. Oblig.	E. Sec. 2. ^a Etapa	E. Sec. 2. ^a Etapa	E. Oblig.	E. Oblig.	E. Sec. 2. ^a Etapa	E. Sec. 2. ^a Etapa
2009-10	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
TOTAL	36,3	32,0	56,9	62,2	13,0	11,8	68,2	74,3
Andalucía	41,4	36,9	51,7	57,5	15,1	13,7	63,3	70,8
Aragón	32,3	31,2	63,1	61,8	9,3	10,3	74,6	79,1
Asturias (Principado de)	35,6	29,9	56,2	56,4	15,5	14,7	70,6	77,7
Baleares (Illes)	36,0	30,1	44,2	52,5	12,8	10,8	53,8	62,2
Canarias	40,6	36,2	54,2	56,3	16,0	13,4	67,2	70,7
Cantabria	36,9	35,2	57,8	64,8	16,6	14,5	71,4	73,3
Castilla y León	37,9	33,4	61,4	66,6	16,7	15,8	72,9	77,9
Castilla-La Mancha	35,6	34,3	57,6	62,1	13,7	14,0	63,7	73,5
Cataluña	33,9	25,9	61,2	68,5	8,2	6,3	73,1	77,9
Comunidad Valenciana	33,6	31,1	53,2	60,4	10,3	9,8	62,5	73,6
Extremadura	37,2	35,7	51,8	60,2	14,5	15,8	59,0	72,3
Galicia	36,9	31,4	58,6	66,9	13,9	11,3	70,1	79,1
Madrid (Comunidad de)	34,0	31,6	58,8	61,5	14,9	13,6	69,9	73,1
Murcia (Región de)	39,6	34,9	53,1	58,3	15,7	14,8	65,9	69,3
Navarra (Comunidad Foral de)	31,3	27,9	63,7	66,8	7,2	8,4	78,5	80,1
País Vasco	26,1	21,3	73,7	78,0	8,9	7,8	91,1	88,6
Rioja (La)	33,1	29,5	64,4	62,1	9,6	10,4	70,4	77,0
<i>Ceuta</i>	<i>39,5</i>	<i>42,7</i>	<i>60,5</i>	<i>57,3</i>	<i>16,4</i>	<i>17,1</i>	<i>68,8</i>	<i>73,2</i>
<i>Melilla</i>	<i>39,7</i>	<i>37,2</i>	<i>60,3</i>	<i>60,6</i>	<i>12,5</i>	<i>13,0</i>	<i>73,9</i>	<i>68,6</i>

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2012.

También en las tasas netas de escolarización las mujeres llevan ventaja a los hombres en casi todas las comunidades autónomas. Salvo pequeñas variaciones en dichas comunidades, que no han sido explicadas que se sepa, a los 16 y 17 años son más los niños que no deberían estar en la enseñanza obligatoria que las niñas, del mismo modo que a esas misma edades son más las adolescentes en la enseñanza secundaria, segunda etapa.

Tasa bruta de población que se gradúa en cada enseñanza/ titulación.
1999-2009 (Cuadro nº 4)

	Graduado en ESO			Graduado en ESO en E. de Adultos (1)
	1999-00	2004-05	2008-09	2008-09
TOTAL	73,4	70,4	74,1	8,4
Andalucía	73,3	65,2	72,7	15,3
Aragón	75,4	74,2	74,3	4,2
Asturias (Principado de)	83,0	85,2	89,4	11,0
Balears (Illes)	64,9	62,0	61,0	5,2
Canarias	67,7	64,9	73,7	11,5
Cantabria	76,2	77,0	86,5	4,0
Castilla y León	76,9	79,0	80,4	3,3
Castilla-La Mancha	65,3	69,7	68,8	11,3
Cataluña	75,5	72,2	77,2	3,6
Comunidad Valenciana	74,7	64,2	63,1	4,5
Extremadura	65,4	67,2	76,3	15,6
Galicia	73,1	76,1	78,2	7,1
Madrid (Comunidad de)	74,3	73,9	76,2	7,5
Murcia (Región de)	64,4	66,7	70,0	5,9
Navarra (Comunidad Foral de)	80,4	81,7	82,1	0,9
País Vasco	82,0	83,4	87,8	8,7
Rioja (La)	73,5	71,6	71,8	4,6
<i>Ceuta</i>	<i>52,5</i>	<i>49,9</i>	<i>61,8</i>	<i>17,8</i>
<i>Melilla</i>	<i>52,3</i>	<i>57,7</i>	<i>63,4</i>	<i>6,5</i>

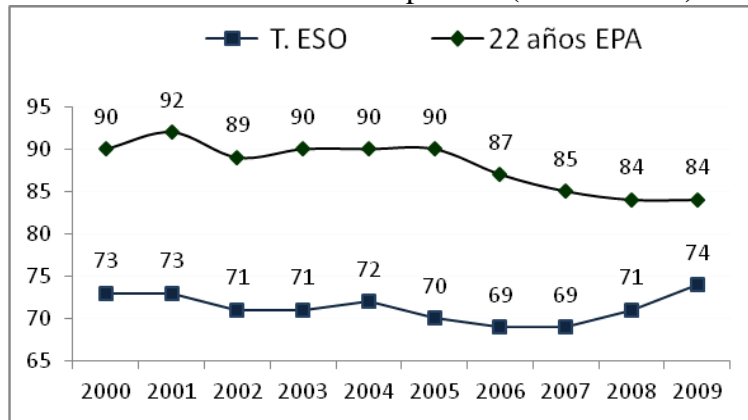
(1) Se considera el alumnado que obtiene el título en las modalidades presencial, a distancia y en las pruebas libres
Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2012.

La tasa bruta de titulados se refiere al porcentaje de la población total que se gradúa en las enseñanzas indicadas. Es un cuadro importante porque aquí se reflejan los datos más utilizados sobre el fracaso escolar en España.

Del curso 1999-00 al 2004-05 la obtención del título de graduado en educación secundaria obligatoria sufrió un bajón importante, del 73,4% al 70,4%, lo que supondría una tasa de fracaso escolar de casi un 30%. Sin embargo, desde el curso 2004-05 al 2008-09 el fracaso ha pasado del 29,6% al 25,9%; el éxito, del 70,4% al 74,1% (sin que se contabilice aquí el porcentaje de alumnos que por medio de la Educación de Adultos consiguen el título años más tarde, aunque den una tasa, el 8,4%, nada desdeñable). En cualquier caso, ninguna autoridad educativa ha dado una explicación suficiente ni del bajón producido en un quinquenio ni de la importante reducción en el cuatrienio siguiente, como tampoco se ha dado una explicación convincente de las diferencias habidas entre comunidades autónomas, algunas muy significativas. A las más exitosas como Asturias o País Vasco les separan casi 30 puntos porcentuales de

diferencia respecto de las menos exitosas, como es el caso de Baleares o la Comunidad Valenciana (véase también el siguiente cuadro).

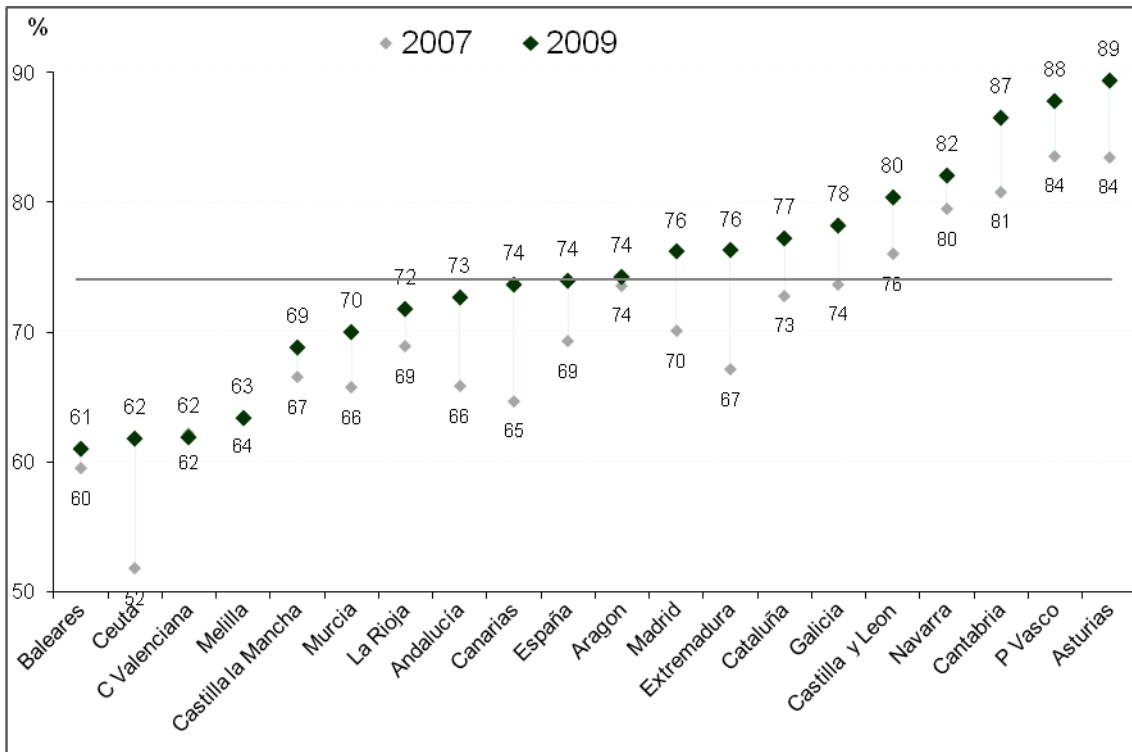
Titulados en ESO en España % (Cuadro nº 5)



Fuente: *Objetivos Educativos Europeos y Españoles. Estrategia Educación y Formación 2020. Informe Español 2010-2011*, Ministerio de Educación, 2011.

La tasa de éxito escolar en el primer decenio de este siglo fluctúa alrededor del 70%, si bien a partir de 2007 se observa en 2008 y 2009 un ascenso hasta el 74%, ascenso que, sin poder hablar de cambio de tendencia aún, puede ser significativo. En todo caso, si a estas tasas se le suman los alumnos que obtienen el título por la vía de educación de adultos se observa un aumento de diez puntos más, con una tasa de éxito del 84%.

Titulados ESO CCAA (Cuadro nº 6)



Fuente: *Objetivos Educativos Europeos y Españoles. Estrategia Educación y Formación 2020. Informe Español 2010-2011*, Ministerio de Educación, 2011.

La distribución del éxito escolar por comunidades autónomas es muy desigual. La diferencia, por ejemplo, entre Asturias, con la tasa más alta de 89%, y Baleares, con la tasa más baja de 61%, sigue siendo de casi treinta puntos.

Distribución porcentual por edad del alumnado de 4º de ESO.
Curso 2009-10. (Cuadro nº 7)

	TOTAL		
	15 años y menos	16 años	17 años y más
TOTAL	63,3	23,6	13,0
Andalucía	59,8	24,8	15,4
Aragón	65,8	23,6	10,6
Asturias (Principado de)	63,9	20,3	15,8
Baleares (Illes)	59,5	26,3	14,2
Canarias	57,3	25,9	16,9
Cantabria	59,1	24,0	16,9
Castilla y León	60,7	21,7	17,6
Castilla-La Mancha	60,1	24,7	15,2
Cataluña	70,1	23,2	6,7
Comunitat Valenciana	64,0	25,4	10,6
Extremadura	59,1	24,2	16,7
Galicia	64,0	22,6	13,4
Madrid (Comunidad de)	62,3	22,5	15,2
Murcia (Región de)	58,3	24,6	17,1
Navarra (Comunidad Foral de)	70,7	21,8	7,5
País Vasco	74,3	17,7	8,0
Rioja (La)	65,4	23,9	10,7
<i>Ceuta</i>	<i>52,0</i>	<i>30,1</i>	<i>17,8</i>
<i>Melilla</i>	<i>59,3</i>	<i>27,0</i>	<i>13,8</i>

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Ministerio de Educación, 2012.

En cuarto de ESO hay casi un 24% de alumnos de 16 años y un 13% de alumnos de 17 años o más, que deberían haber salido de la educación obligatoria.

El Principado de Asturias sorprende una vez más porque si bien tiene un porcentaje menor que la media respecto de alumnos con 16 años que aún están en la ESO, en cambio supera la media en los alumnos de 17 años que siguen estando en el último curso de la secundaria obligatoria, aunque esta situación puede deberse a la política practicada en Asturias hasta el momento de retener al alumnado, apurando los dos años que concede el sistema para que los estudiantes consigan el título de Graduado en la Educación Secundaria Obligatoria.

Distribución porcentual del alumnado que sale de la ESO en 2009.
(Cuadro nº 8)

	% Con Título de Graduado en Secundaria		
	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL	75,0	69,6	80,6
Andalucía	72,2	66,2	78,4
Aragón	75,3	69,9	80,8
Asturias (Principado de)	84,5	80,4	88,9
Baleares (Illes)	68,8	61,2	76,6
Canarias	76,2	71,1	81,4
Cantabria	83,5	80,2	86,9
Castilla y León	78,1	72,1	84,5
Castilla-La Mancha	69,7	62,5	77,0
Cataluña	78,0	73,4	82,9
Comunitat Valenciana	64,9	59,2	70,8
Extremadura	73,5	66,0	81,0
Galicia	76,7	70,1	83,4
Madrid (Comunidad de)	80,1	75,9	84,5
Murcia (Región de)	72,0	67,0	77,1
Navarra (Comunidad Foral de)	84,1	79,4	89,4
País Vasco	86,3	82,6	90,3
Rioja (La)	76,0	70,4	81,9
<i>Ceuta</i>	<i>62,0</i>	<i>53,2</i>	<i>72,3</i>
<i>Melilla</i>	<i>64,7</i>	<i>61,3</i>	<i>68,7</i>

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Ministerio de Educación, 2012.

El fracaso escolar de acuerdo con esa tabla se sitúa en el 25%, el más bajo de los registrados en la última década. Destaca aquí también la distribución de ese fracaso entre hombres y mujeres, con once puntos porcentuales a favor del género femenino.

La lectura e interpretación de las anteriores tablas, como se ha podido comprobar, no es ciertamente complicada si se parte de la base de que cualquier porcentaje que esté por debajo de 100 implica cierto grado de fracaso escolar, es decir un 100% de los alumnos y las alumnas deberían de estar en el curso que corresponde a la edad establecida, y al acabar el último curso de la ESO, a los 16 años, deberían haber obtenido el título de graduado en un porcentaje del ciento por ciento.

En cualquier caso, y dado que serán objeto en su momento de especial atención, habría que retener las dispares cifras de fracaso escolar en las distintas comunidades autónomas.

2. Las causas del fracaso escolar en la educación obligatoria

Dada la importancia que el fracaso escolar tiene para los mismos alumnos, para las familias y para la sociedad, se ha tratado de indagar los contextos en los que se produce (Álvaro Marchesi) o los factores que lo causan (Fernández Enguita).

Marchesi lo interpreta en atención a tres contextos: sociocultural, familiar y educativo (en este último contexto el autor desglosa varios factores: gasto público, tiempo de aprendizaje, flexibilidad organizativa y curricular, estilo de enseñanza, formación de los profesores, y, finalmente, disposición de los alumnos).³

En otro trabajo, Marchesi y Pérez elaboran un cuadro que puede servir para complementar el planteamiento anterior. En dicho cuadro establecen como niveles e indicadores para comprender el fracaso escolar los siguientes⁴:

Sociedad: Contexto económico y social

Familia: Nivel sociocultural, dedicación, expectativas.

Sistema educativo: Gasto público, formación e incentivación de los profesores, tiempo de enseñanza, flexibilidad del currículo, apoyo disponible (especialmente a centros y alumnos).

Centro docente: Cultura, participación, autonomía, redes de cooperación,

Aula: Estilo de enseñanza, gestión del aula.

Alumno: Interés, competencia, participación.

Mariano Fernández Enguita, para quien el fracaso es "del individuo, de la sociedad y de la institución encargada de mediar entre ambos para ese fin", hace especial hincapié en cuatro factores que por su importancia afectan al fracaso escolar: el origen social, el sexo, la pertenencia a minorías, las familias desestructuradas⁵.

Las aportaciones de Marchesi y Fernández Enguita son valiosas para comprender las causas del fracaso escolar y en consecuencia para abordar las medidas necesarias para paliarlo o reducirlo. El problema es que no las ordenan en el tiempo ni las ponderan por su importancia.

La sistematización de causas que se propone a continuación puede servir para poner de manifiesto la importancia de algunas decisiones que condicionan el fracaso escolar que no son contempladas, o son poco tenidas en cuenta, por la tradicional visión pedagógica del fracaso escolar.

Para ello se tratarán, en primer lugar, aquellas causas del fracaso escolar que de alguna manera se pueden considerar como factores endógenos, propios de la ordenación básica del sistema educativo, que son previos por tanto al ingreso de los alumnos en el tramo obligatorio del sistema educativo. Aquí se incluirán el número de años en los que el alumnado debe cursar la educación obligatoria, el currículo, también básico, que

³ Álvaro Marchesi, *El fracaso escolar en España*, Madrid, Fundación Alternativas. Documento de trabajo 11/2003, p. 14

⁴ Álvaro Marchesi y E. Pérez, "La comprensión del fracaso escolar". En A. Marchesi y C. Hernández Gil, *El fracaso escolar*, Madrid Alianza, 2003. Cuadro adaptado.

⁵ Mariano Fernández Enguita *et al.*, *Fracaso y abandono escolar en España*, Fundación La Caixa, Colección Estudios Sociales, nº 29, Barcelona, 2010.

deben cursar los alumnos en dicho periodo y la clase de titulación exigible a su término, haciendo especial hincapié en las condiciones en que el título se obtiene o se deniega.

En segundo lugar, se analizará otro conjunto de causas del fracaso escolar, también endógenas al sistema educativo, pero que se diferencian de las anteriores en que aparecen como consecuencia de decisiones reglamentarias y organizativas adoptadas por las comunidades autónomas, los centros educativos y los propios profesores. Son causas sobre las que se puede operar en el interior del propio sistema educativo y sobre las que se hará menos hincapié puesto que han sido ampliamente estudiadas en la literatura sobre el fracaso escolar.

En tercer lugar, se examinarán aquellas causas del fracaso escolar que de alguna forma se pueden calificar de exógenas al sistema educativo, dado que éste poco puede hacer para modificarlas toda vez que les son dadas. El género, el origen social, el nivel educativo de las familias o el grado de desestructuración familiar, la pertenencia a minorías, no son abordables por el sistema educativo, al menos a corto o medio plazo. Lo más que puede hacer éste es contribuir a aliviar diferencias y necesidades mediante acciones de apoyo y medidas compensatorias.

2.1. El fracaso debido a factores endógenos básicos.

Hay tres circunstancias que determinan el fracaso escolar de los alumnos cuya característica común es que de alguna manera son previas a su ingreso en el sistema educativo. Ni alumnos, ni profesores, ni centros, ni familias, como se indicó anteriormente, son responsables de ellas. Es el Estado el que toma unas decisiones sobre el sistema educativo que van a determinar la aparición del fracaso escolar, su extensión y su gravedad social.

Estas decisiones conciernen al número de años en los que el alumnado debe cursar la enseñanza obligatoria, el currículo que han de seguir en dicho periodo y la clase de titulación exigible al acabar este periodo obligatorio.

Tratemos ahora el primer factor -número de años que el alumno debe cursar-, y hagámoslo utilizando un ejemplo. Si por arte de magia se restableciese la Ley General de Educación, vigente desde 1970 a 1990, el fracaso escolar se reduciría de manera considerable, como se reduciría todavía más si se restableciese la educación primaria anterior a la Ley General de Educación. Evolución ésta de carácter negativo, que lleva a preguntarse por qué se ha ido aumentando no sólo la duración del período de educación obligatoria sino por qué se ha hecho tratando de mantener a los alumnos en un llamado tronco común y de retrasar el momento de su separación en distintos itinerarios, a pesar de la evidencia de que a más años de escolaridad más riesgo de fracaso escolar.

Son razones de equidad las que han llevado a la mayoría de los sistemas educativos occidentales a tratar de mantener a la totalidad de los alumnos afectados por la escolaridad obligatoria en los mismos centros educativos, atendéndoles en lo posible en las mismas aulas y siguiendo, también en lo posible, el mismo currículo. Ha sido una ponderación de los criterios de equidad frente a los de selectividad la que ha permitido la ampliación de una educación obligatoria, rechazando los modelos de educación inspirados en principios de selección temprana y competitividad tan severos como el de

muchos Estados alemanes en los años 60 del pasado siglo. Un modelo en el que los alumnos eran sometidos a los 10 años de edad a una prueba cuyo resultado determinaba inexorablemente los que podrían seguir estudios de bachillerato, de formación profesional (trabajos manuales, sector de servicios, etc.). Un sistema educativo defendido por una gran mayoría de los pedagogos alemanes con el argumento de que la prueba a la que sometían a los alumnos, prueba que hacía temblar tanto a los alumnos como a sus familias, permitía dilucidar perfectamente la capacidad de aquellos para seguir una u otra clase de estudios.

En España, como se ha indicado anteriormente, fue la Ley General de Educación la que asignó ocho años de duración a la educación obligatoria en tronco común, y la LOGSE la que llevó la ampliación a diez años. Ambas leyes se ampararon en principios de equidad para hacerlo, a sabiendas de que el problema de fracaso escolar sería tanto más grave cuanto más amplio fuera el período de enseñanza obligatoria. La sociedad española, y la comunidad educativa, tras haber criticado ferozmente la Ley General de Educación la terminaron asumiendo. Nadie se atrevería ahora a tachar de excesivo el período de ocho años de la antigua educación general básica. La sociedad española, y la comunidad educativa, están tardando en asumir el período de diez años de educación obligatoria impuesto por la LOGSE y respetado por la LOE. Aunque hay que señalar un hecho curioso. El Partido Popular propone reducirla en un año, lo que quiere decir que se queda en un punto intermedio entre la Ley General de Educación y la LOGSE. Tanto el Partido Popular como la derecha conservadora han tenido que aceptar, aunque sea a regañadientes, la educación comprensiva, ampliada por motivos de equidad, que ha sido durante muchos años el caballo de batalla de la izquierda educativa.

En conclusión, se puede decir que la ampliación del número de años de la educación comprensiva contribuye a una mayor equidad pero conlleva el riesgo de un incremento del fracaso escolar, debido a las dificultades cada vez mayores que plantea mantener a todos los alumnos en las mismas aulas y los mismos centros. Dificultades estas que se pueden tratar de paliar mediante la adopción de diversas medidas a las que nos referiremos más adelante.

El segundo factor del fracaso escolar en la educación obligatoria es el currículo. A los alumnos no sólo se les exige que permanezcan obligatoriamente en las aulas nada menos que 10 años, sino que se le exige también que en cada uno de los 10 años estipulados sigan esencialmente el mismo currículo, es decir, que en un proceso secuencial y acumulativo adquieran los conocimientos, habilidades y valores que les permitan obtener, al final del proceso, el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, un título crucial puesto que si no lo obtienen no podrán acceder a los estudios de bachillerato o de formación profesional de grado medio. De las directrices y criterios conforme a los cuales esté diseñado el currículo dependerá en gran parte el éxito o el fracaso escolares.

Dada la importancia que tiene el currículo en la tasa de éxito o fracaso escolar habrá que tratar de indagar en qué medida y cómo incide en el fracaso escolar, tarea un tanto ardua toda vez que sabemos que incide pero no sabemos muy bien cómo. Hay algo, sin embargo, que sí sabemos, y es que el currículo ha sido dictado tradicionalmente de arriba abajo y no de abajo arriba, y sin tener en cuenta, por supuesto, la existencia de la formación profesional (una excrecencia en el sistema educativo de aparición muy tardía). Los sistemas educativos siguen estando influidos

por la tradicional distinción entre estudios primarios, estudios secundarios y estudios superiores. La primaria prepara para la secundaria y la secundaria para la universidad, lo que determina que en nuestro sistema educativo vigente los estudios de bachillerato preparen para las pruebas de acceso a la universidad, y los estudios de educación secundaria obligatoria preparen para el acceso al bachillerato. Las salidas hacia la formación profesional de grado superior en el primer caso y hacia la de grado medio, en el segundo, se consideran *de facto* salidas de segundo orden, aunque exista, aquí también, una buena dosis de fracaso escolar.

En el caso concreto de la ESO, una importante parte del fracaso escolar puede ser atribuible a la circunstancia señalada. Su currículo no está diseñado en función de una pluralidad de alumnos que podrían optar libremente por el bachillerato, por la formación profesional de grado medio o por la inserción en la vida activa, sino en función de los que presuntamente aspiran a cursar la educación postobligatoria, concretamente el bachillerato. Un currículo no más fácil, sino simplemente distinto, podría contribuir a reducir la tasa de fracaso escolar.

Como también podría contribuir a reducirlo un diseño distinto del sistema educativo. Fernández Enguita distingue entre sistemas como el de Estados Unidos o el de Alemania que ofrecen diversas variantes del éxito (y por eso hablan de abandono y no de fracaso) o sistemas como el español o el francés que sólo ofrecen una forma de éxito, por lo que hablan de fracaso

El tercer factor de fracaso escolar es la exigencia de que los alumnos al terminar la escolaridad obligatoria obtengan un título, el de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, que es la llave para pasar a los niveles siguientes de bachillerato o de formación profesional de grado medio. Un título cuya obtención o denegación es clave para determinar el éxito o el fracaso escolares.

La Fundación Alternativas, en su “Informe de la Democracia 2010”, en el capítulo denominado “Enseñanza y educación en tiempos de crisis”, señala que estamos ante un título que no prueba lo que sabe el alumno (más adelante se tratará de las condiciones en que se obtiene) y que además es absolutamente prescindible pero que se convierte en la piedra de toque del fracaso escolar:

“Así pues, fracaso escolar y abandono escolar temprano tienen poco que ver con lo que los alumnos saben y las escuelas enseñan; mucho, por el contrario con lo que las escuelas exigen para dar el título de ESO y para admitir a los alumnos en bachillerato y formación profesional. De que esas exigencias tienen un tanto de arbitrario se ve en lo que varían de región a región -imaginemos cómo variarán de escuela a escuela. Si su media resulta superior a la de los países de nuestro entorno es porque no refleja la calidad en las escuelas, sino las trabas que se ponen para continuar en ellas”.⁶

Y en las conclusiones de este capítulo sobre la educación en tiempos de crisis, la Fundación Alternativas se pronuncia del modo siguiente: “El fracaso escolar podría eliminarse totalmente por el simple procedimiento de abolir la titulación final de ESO, a sustituir por una simple certificación de lo conseguido por el alumno. No se perdería nada con ello: la única función actual de la titulación, la separación entre los alumnos

⁶ Informe de la Democracia 2010: la erosión de la confianza y el bienestar. Contra la desafección, Madrid, Fundación Alternativas, 2010, p. 146

que pueden seguir estudiando y los que no, la desempeñaría con ventaja un servicio de orientación. Se ganaría mucho en cambio, pues no sólo desaparecería el falso problema del fracaso escolar administrativo, sino que se eliminaría la injusticia que supone que se conceda un título con criterios tan variables que pueden calificarse de arbitrarios (recordemos que en el País Vasco el título se concede a los alumnos con 417 puntos PISA, mientras que la Rioja exigen 474)⁷.

¿Fracaso de los alumnos o fracaso en la ordenación de la educación secundaria obligatoria?

Los factores del fracaso escolar expuestos más arriba son el producto de un conjunto de decisiones de las que en absoluto son responsables los alumnos.

La primera decisión, sólo paragonable con la obligatoriedad, ya desaparecida, del servicio militar universal (si bien lo era sólo para varones) es la condena que sufren niños y jóvenes (es cierto que por su bien y por el del país) a estar escolarizados nada menos que 10 años de su vida durante un importante número de horas y días lectivos. Diez años que vienen precedidos de otros tres de generalizada asistencia a la escuela infantil, y que muy bien pueden ser seguidos de dos más si por circunstancias aciagas repiten los dos cursos que como opción se les concede para poder obtener el título. No es de extrañar que algún filósofo radical haya comparado la institución escolar con otras instituciones de "dominio" o "sociedades disciplinarias" como el ejército, las cárceles, los manicomios, los hospitales, etc., máxime cuando entonces la institución escolar, algo más inusual ahora, funcionaba para una parte del alumnado en régimen de internado.

La segunda decisión es que esos millones de alumnos y alumnas (conscriptos) deben seguir, también para su bien, el mismo currículo escolar aunque se prevean algunas diversificaciones en los años postreros de la educación obligatoria. Y ello porque se pretende, como se verá más adelante, que todos obtengan la misma titulación al acabar la educación obligatoria y que se salvaguarde el principio de igualdad ante la educación básica.

Se trata de una decisión que conlleva que cuatro millones y medio de alumnos de diversa condición sigan un currículo común durante ocho años y un currículo moderadamente diversificado durante dos más (tercero y cuarto de la ESO). Los alumnos pueden ser de género masculino o femenino, de aldea, pueblo o ciudad, nacionales o inmigrantes, hablantes o no de la lengua vehicular de la enseñanza, mejor o peor dotados para enfrentarse a la adquisición de los conocimientos, actitudes y aptitudes que se les exigen, procedentes de familias ilustradas, semiilustradas o analfabetas, o de familias muy, poco o nada preocupadas por la educación de sus hijos y de seguirles o apoyarles en su trayectoria escolar: todos se someten a un sistema igual de recompensas y sanciones.

La tercera decisión, también concerniente al currículo escolar, es que este no sólo se caracteriza por una igualdad básica atemperada durante los últimos años por una moderada diversidad curricular, sino también porque, como se indicó anteriormente, está pensado de arriba a abajo, es decir, pensado fundamentalmente para los alumnos

⁷ *Ibidem*, p. 160.

que van a seguir los estudios de bachillerato, en menor grado para los alumnos que van a seguir la formación profesional de grado medio y nada para los alumnos que deberán ir a parar, si es que llegan, a los programas de cualificación profesional inicial (PCPI). Factor éste al que hay que añadir, como ha señalado el profesor Julio Carabaña, que a la ESO le imprime carácter el hecho de que gran parte de sus profesores provengan y tengan la mentalidad del anterior bachillerato tradicional.

La cuarta decisión, también señalada por el profesor Julio Carabaña, tiene mucho que ver con las dos anteriores. En un empeño loable pero, como se verá, de desastrosas consecuencias, se prevé un título único a la terminación de la escolaridad obligatoria, el de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, cuya obtención es necesaria para la prosecución de los estudios secuenciales alternativos de bachillerato o de formación profesional de grado medio, y cuya no obtención es la causa principal del fracaso escolar. Es decir, que al ampliar la educación obligatoria, de los 14 a los 16 años, no sólo se ha obligado a los alumnos a estar dos años más escolarizados sino a enfrentarse, todos y todas, con el reto de obtener un título que, por definición, ha de ser muy exigente, toda vez que conduce al bachillerato o la formación profesional de grado medio o, en caso de no obtenerlo, a sufrir el estigma del fracaso escolar, un baldón que no sólo cae sobre cada alumno y su familia, sino que al traducirse en porcentajes a escala nacional o de comunidad autónoma, se convierte en baldón de nuestro sistema educativo, esgrimible por propios y extraños.

La quinta decisión es la de que en aras de la autonomía de los profesores, de la autonomía de los centros, sea cual sea su naturaleza -privados, concertados o públicos-, y de la autonomía de las comunidades autónomas (valga la redundancia), la obtención final por los alumnos del título que les conducirá al éxito, o la no obtención que les hundirá en el fracaso, como también se indicó en un apartado anterior, no está sujeta a ninguna clase de control externo. Debe haber alguna "mano invisible" de la educación que regula el mecanismo por el que un 74,1% de alumnos obtienen el título de graduado y otro 25,9% no lo obtiene, pero desde luego nadie sabe cómo funciona.

Revisado el conjunto de decisiones que, como se ha visto, están en la trayectoria que conduce al fracaso escolar, y antes de entrar a considerar si éste es resoluble o no, y en caso positivo por qué medios, es menester abordar una cuestión previa.

Han aparecido ya diversas causas del fracaso escolar: los años de duración de la educación obligatoria; un currículo que quizá sea excesivamente uniforme o quizá desenfocado o excesivamente exigente; una titulación final quizás innecesaria; y un control laxo sobre los procedimientos evaluatorios que conducen, o no, a la obtención de dicha titulación. No han aparecido sin embargo, hasta el momento, los alumnos como responsables de su fracaso porque, por las razones que se aducen a continuación y que han sido insinuadas anteriormente, los alumnos sólo llegan a ser responsables de su fracaso escolar en la educación obligatoria a causa de la concurrencia de unas circunstancias excepcionales.

Los alumnos de la educación obligatoria pasaban por allí, libres como pajarillos (piénsese en los alumnos de pueblos y aldeas de no hace muchos años) y de pronto un guardia que también pasaba por allí los escolarizó. Nadie les preguntó por su vocación por el aprendizaje. Al igual que nadie en su sano juicio pediría pasión por el ejército y por la guerra a los soldados de reclutamiento forzoso, nadie debería poder pedir a los

escolares pasión por la escuela. Por lo tanto, si el Estado ha reclutado forzosamente a los escolares durante 10 años, es obligación del Estado facilitarles una educación adecuada a sus necesidades y que tenga en cuenta sus diferencias. No puede proponerles que corran un maratón, para el que un 25,9% carecen, verbigracia, de condiciones físicas, o al que se oponen simplemente porque no les gusta el deporte.

Este planteamiento está evidentemente en contra de esa corriente de la pedagogía del esfuerzo puesta de moda por la derecha educativa española.

La (insoponible) levedad probatoria del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria

Como se ha reiterado, la obtención del título de graduado escolar es la clave que determina el éxito o el fracaso escolares. Como se ha indicado también, es muy posible que su supresión no causara mayores males en relación con sus probables ventajas. Lo que se aborda ahora es una problemática aparejada al título de Graduado que, una vez analizada, debería desembocar, bien en la supresión del título, bien en la transformación radical de las condiciones de su expedición.

Dada la importancia que para el prestigio, y posterior currículo escolar, del alumnado tiene la obtención de este título, se debería suponer que los alumnos y alumnas sometidos al mismo sistema educativo son medidos por el mismo rasero para obtenerlo. O lo que es lo mismo, habría que suponer que, salvo las imperfecciones que conllevan todos los sistemas de evaluación y de calificación, el alumnado accede al título de graduado escolar en condiciones de igualdad. Pues bien, se trata en efecto de una simple suposición. La sospecha de que la concesión del título puede ser arbitraria está tan extendida (Fernández Enguita y Carabaña) que ambos autores proponen el establecimiento de una prueba nacional o su supresión, respectivamente. Ambos señalan también la delgada línea que separa el éxito del fracaso.

Las sospechas de que el sistema no garantiza la igualdad en el acceso al título se fundan en los siguientes datos (o en la ausencia de otros).

En primer lugar, la disparidad de los datos sobre los porcentajes de fracaso escolar en las diferentes comunidades autónomas que se pone de manifiesto en el cuadro sobre la obtención del título al terminar la ESO -cuadros 4, 5 y 6-, permite dos apreciaciones diferentes.

La primera, bien llamativa para abordar la problemática del fracaso escolar en España y adoptar medidas para reducirlo, es que cuando decimos que este fracaso asciende en 2009 al 25,9 % se está aportando una cifra que sólo tiene significado a efectos externos y de comparación internacional.

Esa cifra de fracaso, que se refiere a los alumnos que en 2009 salieron de la educación secundaria obligatoria sin haber obtenido el título de graduado, sufre, como se refleja en los cuadros citados anteriormente, unas variaciones tan significativas, dependiendo de las distintas comunidades autónomas, que la despojan de todo valor a efectos de la adopción de medidas de política educativa. Más de 25 puntos de diferencia (a veces casi 30) entre las comunidades autónomas más y menos castigadas por el fracaso escolar son demasiado significativos para pasar de largo, entre otras cosas

porque no parece justo dar el mismo calificativo de fracaso escolar al de una comunidad autónoma como la de Asturias con un 11% que al de otras, como Islas Baleares con un 39%, o la Comunidad Valenciana con un 38%.

Tasas brutas de fracaso en 2009 más significativas (**Cuadro nº 9**)

Asturias	10,6%	Andalucía	27,3%
País Vasco	12,2%	Murcia	30,0%
Cantabria	13,5%	Castilla- La Mancha	31,2%
Navarra	17,9%	Comunidad Valenciana	36,9%
Castilla-León	19,6%	Islas Baleares	39%

Fuente: Elaboración con base en *Las cifras de la educación en España*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2012.

Independientemente de que parece evidente que es imposible abordar con éxito la reducción del fracaso escolar en España si no se averiguan las causas de unas disparidades tan notables, los datos del cuadro nº 9 suscitan una segunda apreciación.

Los datos estadísticos aportados no sólo plantean graves problemas de política educativa sino que afectan al alumnado de carne y hueso. Una cosa es la conmoción que deberían sufrir las autoridades educativas valenciana y balear al conocer sus pésimos datos comparativos de fracaso escolar y otra bien distinta es la conmoción de los alumnos valencianos y baleares sobre los que cae este baldón.

¿Son los alumnos valencianos y baleares más torpes y/o perezosos que los alumnos asturianos o vascos? Si no es así ¿a qué se deben diferencias tan abismales? Si las diferencias se deben a incuria de las autoridades educativas regionales nos encontraríamos con un caso de injusticia flagrante, puesto que afecta a un derecho a la educación de los alumnos que se supone debe ejercitarse en condiciones iguales.

En realidad, nos gustaría saber por qué se producen las diferencias señaladas, diferencias que, por otra parte, no se corresponden con los resultados PISA, como tendremos ocasión de comprobar. Pero no lo sabemos. Y como no lo sabemos se puede llegar incluso a tener la sospecha de que en las distintas comunidades autónomas se emplean criterios calificadorios dispares, sospecha que podría confirmarse comparando los datos de PISA y los datos de fracaso escolar según comunidades.

Hasta aquí la única conclusión a la que se puede llegar es que los alumnos y alumnas españoles tienen probabilidades, significativamente diferentes, de obtener el título de Graduado según la comunidad autónoma en la que siguen sus estudios, y de que poco se podrá progresar en las políticas de reducción del fracaso escolar si no se logra saber con algún grado de certeza cuál es la razón de la disparidad del porcentaje de fracaso escolar en las comunidades autónomas.

Piénsese en cuantos quebraderos de cabeza nos quitaríamos de encima si se comprobase que las diferencias se deben al gasto destinado para la educación en los presupuestos de las comunidades autónomas. La solución, aparte de despotricar contra el concierto económico del País Vasco y Navarra, sería bien sencilla: aumentar el gasto.

Si las diferencias se debiesen a una buena gestión de la educación, como podría ser el caso de Asturias, País Vasco o Cantabria, una solución muy sencilla sería que los responsables educativos de las comunidades más desfavorecidas organizaran viajes de estudios para sus ejecutivos con el fin de tomar ejemplo de las más avanzadas.

Si las diferencias se debiesen, sin embargo, a una climatología que favorece el éxito en la España húmeda y el fracaso en la España cálida, poco se podría hacer, pero bueno sería saberlo.

En segundo lugar, si se admite que la obtención del título de Graduado, es decir, el éxito o fracaso escolares, puede depender de las comunidades autónomas en las que el alumno ha cursado sus estudios, es admisible también que su obtención pueda depender del centro donde los haya seguido.

En nuestro sistema educativo no existe sólo una descentralización cuasi federal en las comunidades autónomas, existe también, por lo que respecta a la concesión del título de Graduado, una descentralización absoluta en los centros. No naturalmente en lo que se refiere a la concesión jurídico-administrativa, sino en lo que se refiere a su otorgamiento en virtud de la evaluación de los mismos centros. En el seno de cada comunidad autónoma centenares de centros, desconectados unos de otros, deciden sobre la concesión del título. Ante la inexistencia de pruebas exteriores no se sabe ni se puede saber cuánto “vale” cada título en cada centro. Sólo cabe suponer que la aplicación de las mismas normas reguladoras del currículo da lugar a interpretaciones diferentes y que, sin embargo, una “mano invisible” consigue que el sistema se ajuste y comporte equitativamente.

En tercer lugar, si la descentralización de las decisiones evaluatorias en los centros es importante, no hay que perder de vista otra descentralización muy acusada en el seno de los centros: decenas de profesores, sometidos a controles exteriores muy ligeros, toman decisiones evaluatorias a lo largo de los diez años de la educación obligatoria que condicionan fuertemente la vida académica del alumno. Un buen profesor, otro malo, uno excesivamente exigente, otro excesivamente laxo, puede ser determinante del éxito o el fracaso.

En este sentido se ha señalado también la influencia de la visión más exigente de los profesores del bachillerato encargados de las clases en la educación secundaria obligatoria (Fernández Enguita y Carabaña) y la tendencia a la distribución gaussiana en las calificaciones (Fernández Enguita).

En cuarto lugar, esa laxitud en la concesión del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria tiene otra manifestación muy vinculada con las anteriores. Según se desprende de la información estadística existente, los alumnos de la enseñanza obligatoria escolarizados en centros privados no concertados tienen en general mejores calificaciones, y por tanto un porcentaje mayor de graduación, que los alumnos de los colegios privados concertados. Y estos a su vez tienen un porcentaje mayor de probabilidades de obtener el título que los alumnos que asisten a centros públicos. Formalmente se puede inferir de esos datos que los centros privados imparten enseñanza de más calidad que los privados concertados y éstos que los públicos. Y para excusar la mala situación de los públicos se puede aducir que las diferencias se deben no tanto a la calidad de la educación impartida como a la diferencia sociocultural de los alumnos que

acuden a uno u otro tipo de centros. Sin embargo, todo ello se hace bajo una suposición, toda vez que no existen pruebas que, valga la redundancia, prueben cuáles son las dificultades de obtener el título de graduado escolar en uno u otro tipo de centros.

Los fracasos abordables en el interior del sistema educativo

La relación de las causas del fracaso escolar debidas a los que llamamos factores endógenos básicos, así como las atribuibles a los denominados factores exógenos, pueden inducir a la desesperanza toda vez que, como se ha indicado, los primeros sólo son resolubles a medio plazo y los segundos o bien lo son sólo a largo plazo o son simplemente inabordables, como las diferencias de género o las de capacidad intelectual. Sin embargo, y como nos recuerda el título de este apartado, un número muy importante de fracasos escolares son abordables tanto en el interior del sistema educativo como en el interior de los subsistemas educativos autonómicos que lo integran, y sobre todo en el interior de los centros educativos.

El fracaso escolar del que hablamos se produce en los centros escolares por una multitud de causas que son bien conocidas por la comunidad educativa. La cantidad de causas y su variedad hace muy difícil, sin embargo, su enumeración y clasificación. Los alumnos, simplemente porque no tienen otra opción de escolarización o porque provienen de familias "no avisadas" o no preocupadas por la elección del mejor centro de los posibles para sus hijos, pueden tener la desgracia de caer en un centro malo, entendiéndose por tal un centro con porcentajes de fracaso escolar superiores al promedio. Si el alumno no es excelente es probable que sufra la contaminación del fracaso. Los alumnos pueden acceder a centros medianos pero tener la mala suerte de toparse con los peores profesores o encontrar el grupo de amigos en las peores pandillas. O ir a centros muy elitistas y selectivos en los que se les exija un nivel por encima de sus capacidades generándoles una frustración difícilmente superable. O pueden entrar en centros excelentes con los mejores profesores y los mejores de los posibles amigos.

Estos fracasos son evitables. Las autoridades educativas, tanto las nacionales como las de las comunidades autónomas, tienen medios, o deberían y podrían tenerlos, para detectar la incidencia del fracaso escolar en cada centro y arbitrar los medios para reducirlo al mínimo que se considerase aceptable o razonable.

Hay suficientes experiencias de programas para reducir el fracaso escolar de carácter nacional, como el programa PROA (Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo), o los de las comunidades autónomas, como los emprendidos por Asturias por ejemplo, o de los mismos centros, como para inferir que un esfuerzo coordinado del gobierno de la nación, de los de las comunidades autónomas y de los centros educativos podría producir resultados espectaculares.⁸

No es éste un tema que se pueda tratar en este documento con la extensión que se merece, dado que sólo pretendemos alcanzar una visión de conjunto del fracaso escolar desde el punto de vista de la política educativa, más que desde el de la pedagogía o la didáctica. Solamente el tratamiento de este enfoque del fracaso escolar en el interior de los centros merecería un seminario monográfico. Por ello nos referiremos, sólo a título de ejemplo, a cinco acciones que a corto plazo pueden incidir

⁸ Pueden verse algunos ejemplos de planes nacionales como el PROA, o de experiencias en centros públicos, en esta misma publicación.

en la disminución de fracaso escolar, tales como la articulación de las adaptaciones curriculares necesarias para atender a las peculiaridades del alumno de cada centro, una acción tutorial decidida y compartida por el profesorado del centro, un nuevo planteamiento de los mecanismos de evaluación, una atención excepcional a la orientación del alumnado, o, finalmente, un profesorado motivado y comprometido en el esfuerzo conjunto del centro para reducir el fracaso.

2.2. Los fracasos debidos a factores exógenos

Parece incuestionable que el fracaso escolar en la enseñanza obligatoria se produce, en parte, por causas que no son atribuibles a la ordenación normativa del sistema, cualesquiera que fuesen, tal y como las hemos analizado en el apartado 2.1 bajo el título “el fracaso debido a factores endógenos básicos”. Procede ahora referirse a un conjunto de factores, ajenos al sistema educativo, que contribuyen al fracaso. El problema es que no sabemos bien cuáles son, ni cómo ni en qué medida inciden en el fracaso escolar de los alumnos.

Aunque se hará una breve relación de los factores más comúnmente aceptados se comenzará por uno que ha adquirido un relieve excepcional y del que evidentemente no es responsable el sistema educativo; se trata del género. Aunque hombres y mujeres, o mejor dicho niños y adolescentes, ingresan y permanecen en el sistema educativo en condiciones absolutamente paritarias, los resultados difieren sensiblemente a favor del género femenino, sea cual sea la estadística o índice que se maneje. Y eso ocurre no sólo con los porcentajes de fracaso escolar en todas sus modalidades de la enseñanza obligatoria y postobligatoria de nuestro sistema educativo nacional, sino también en las clasificaciones internacionales PISA. Intentos de explicar esta diferencia ha habido muchos. El único coherente es que o las mujeres tienen más capacidades cognitivas, más aptitudes y mejores actitudes que los hombres, o que el sistema educativo en su actual diseño premia precisamente el tipo de capacidades, aptitudes y actitudes poseídas por aquéllas. Dicho de otra forma es como si en las aulas de educación física y en las actividades deportivas de los centros educativos no se tuvieran en cuenta, a efectos de calificación y/o clasificación, las diferencias de género, una medida que favorecería sin duda a los alumnos varones respecto a las mujeres, sin que ello tuviera más fundamento que su más fuerte complexión física.

Si el sistema educativo no puede intervenir, evidentemente, en la influencia del género en los resultados escolares, salvo que temerariamente se tomasen medidas de discriminación positiva a favor de los varones, tampoco puede intervenir, aunque quizás sí lo podría hacer el Estado a muy largo plazo, igualando, se supone que por arriba, el origen socioeconómico de los alumnos a fin de paliar la influencia de este factor en el fracaso escolar. Un factor de fracaso muy controvertido, toda vez que, aunque goza de general aceptación como explicación del fracaso de los alumnos en nuestro sistema educativo y es corroborado por PISA, que señala el origen social como el principal determinante del aprendizaje y del fracaso escolar, esta conclusión es cuestionada por muchos autores.

En cualquier caso, sea mayor o menor la incidencia del origen socioeconómico en el éxito o fracaso escolar, la incidencia existe y opera junto a otros factores de parecida naturaleza. Los mejores resultados escolares en el norte de España parece que

pueden ser atribuidos a una tradición secular fuertemente arraigada de respeto a la escuela. Los hijos de familias de profesionales, en especial de profesores, se desenvuelven mejor en el sistema educativo que los hijos de familias poco o nada comprometidas o interesadas en la educación de sus hijos, es decir, el nivel cultural de las familias incide en los resultados escolares.

Si hay un fracaso que puede ser debido a la distinta actitud y receptividad ante la educación vinculado a la clase social, hay otro evidente que se produce por la pertenencia a etnias o grupos socialmente marginados. Piénsese en determinados pueblos de Andalucía que han tenido que poner en marcha programas específicos para combatir el absentismo escolar y castigar, incluso con penas de prisión, a los responsables de no llevar a los niños a la escuela, al parecer por una mezcla de falta de cultura e indolencia. Nos encontramos aquí con un factor de fracaso difícilmente abordable desde el interior del sistema educativo. Aunque por medios absolutamente coactivos se consiguiese escolarizar a este alumnado absentista, es poco probable que se integrara plenamente en la escuela y más que probable que termine abandonando a la primera oportunidad.

Una de las más notables singularidades que manifiestan los datos sobre el fracaso escolar en nuestro país es, como se observó en el apartado correspondiente, la extraordinaria disparidad entre los porcentajes de fracaso escolar entre comunidades autónomas. Se trata de una disparidad tan enorme que permite preguntarse si la pertenencia a las comunidades autónomas más castigadas por el fracaso escolar es un factor exógeno de dicho fracaso. Es decir, si la responsabilidad de tamañas cifras de fracaso es atribuible a los correspondientes subsistemas educativos autonómicos o a otras razones ajenas a la educación (y en este caso, cuáles son).

La respuesta al parecer correcta es que existen dichas razones y que son identificables. Las diferencias entre comunidades autónomas pueden ser atribuibles, como ya se indicó, a la tradición de una España más alfabetizada que otra, pero también a las diferentes estructuras del empleo en unas comunidades autónomas y otras. Es imposible que una estructura de empleo basada en la agricultura, y/o en el sector de servicios aparejado al turismo y a la hostelería, y/o en la construcción, incentive el éxito escolar en el nivel obligatorio de la enseñanza e incentive al alumnado a seguir estudios de educación posobligatoria. Más aún, como se ha demostrado en los años del *boom* inmobiliario, el sector de la construcción ha sacado literalmente a los alumnos del sistema escolar. Por el contrario, una estructura del empleo más diversificada y más cualificada es un incentivo para el éxito escolar en la educación obligatoria y un antídoto contra el abandono escolar temprano. Lo que nos puede llevar a una conclusión. La mejora de la educación puede contribuir a la mejora de sector productivo pero sí este sector productivo no tira de la educación, aquellas mejoras pueden ser un semillero de frustraciones. Se trata de una experiencia que han sufrido muchos países subdesarrollados. El aumento de titulados universitarios educados con becas en las antiguas metrópolis no ha contribuido a que sus países de origen salgan del subdesarrollo. A la vuelta a sus propios países sólo pudieron adquirir el estatus de casta superior ociosa. Una sobrecarga de ingenieros industriales y de titulados de formación profesional en ramas industriales no crea industrias. El desarrollo del sistema educativo y del sistema productivo debe ser acompasado.

Por último, pero, como suele decirse, no en el último lugar, queda hacer referencia a un factor exógeno de fracaso escolar al que una forma de pensamiento

político, el llamado correcto, prefiere relegar a un lugar secundario. Si se observa el cuadro del que son autores los profesores Marchesi y Pérez, que figura en el apartado en el que se establecen los indicadores para comprender el fracaso escolar, sorprenderá que no exista más que una tímida referencia al tema de la capacidad intelectual de los alumnos encubierta bajo los términos " interés, competencia ". Es el ejemplo perfecto de pensamiento político correcto para el que es más confortable atribuir el fracaso escolar al origen socioeconómico de los alumnos que a la aptitud intelectual de los mismos. Sin embargo...

Es sabido por todo el profesorado, y también por las familias y la sociedad, que el llamado factor inteligencia, capacidad intelectual o aptitud intelectual es muy importante para el éxito o fracaso escolares, y que lo es tanto más cuanto mayor es el período de enseñanza obligatoria. Por consiguiente tiene mayor incidencia en la educación secundaria obligatoria que en la educación primaria, siendo indudablemente decisivo en la enseñanza posobligatoria. También es sabido que mediante programas de atención a la diversidad se pueden paliar sus efectos en la enseñanza obligatoria, un nivel educativo en el que es un bien ético tratar de conseguir que todos los alumnos y las alumnas progresen en lo posible al mismo ritmo hasta que llegue el momento inevitable en el que debe de ser premiada la capacidad intelectual unida al esfuerzo.

En cualquier caso nos encontramos con un factor exógeno de fracaso del que el sistema educativo no es responsable, lo que no quiere decir que deba serle ajeno ni ser tenido en cuenta dado que los alumnos deben ser apreciados en su diferencia. Que los alumnos tengan distintas capacidades intelectuales no debe de ser obstáculo para que cada uno deba de ser conducido a desarrollarlas y obtener el máximo partido de las mismas.

3. El fracaso escolar en la educación postobligatoria.

El fracaso escolar por antonomasia es, como se ha indicado, el de los alumnos que al finalizar la ESO, e incluso utilizando el margen de dos años extra que se les concede para permanecer en el nivel y aumentar sus oportunidades de superarlo con éxito, no obtienen sin embargo el título que les habilita para seguir estudios de bachillerato o de formación profesional de grado medio, teniendo sólo la opción de seguir los llamados programas de cualificación profesional inicial (PCPI)⁹.

El fracaso escolar, sin embargo, acecha también en los niveles educativos no obligatorios y se produce por la concurrencia de los mismos factores que se han señalado para la educación secundaria obligatoria, aunque sus consecuencias sean, evidentemente, menos dramáticas dado el carácter voluntario de los estudios seguidos.

Todos los niveles educativos de seguimiento voluntario a partir de la ESO se caracterizan por tener fijado un determinado número de años de estudio y un currículo, repartido a lo largo de cada año, que debe ser superado para obtener la titulación correspondiente. Los alumnos exitosos culminarán las metas en el periodo establecido,

⁹ Los cambios introducidos por la Ley de Economía Sostenible de 2011, que impulsan los PCPI hacia la consecución de la formación profesional de grado medio deberían entrar en vigor en septiembre de este año 2012, pero la reforma de la formación profesional y otras modificaciones legales, anunciadas por el nuevo gobierno del Partido Popular, ponen en cuestión dichos cambios.

los menos exitosos lo harán "gastando" más años de los necesarios y el fracaso se reservará para los que tengan que abandonar los estudios. El mayor éxito o fracaso escolar dependerá por tanto del tiempo concedido y de la dificultad del currículo. Si al legislador se le ha quedado corta la mano en el tiempo concedido y además se le ha ido la mano en el currículo, las probabilidades de fracaso escolar están servidas. A este respecto, se puede traer a colación dos ejemplos, el bachillerato y los nuevos estudios universitarios.

La duración, realmente corta de nuestro bachillerato (dos años), es una consecuencia, como es sabido, de la ampliación de la educación obligatoria a diez años. Una decisión que una vez tomada sólo permitía dos opciones: la de un bachillerato de dos años u otro de tres (en este caso con el efecto de retrasar en un año la incorporación de los jóvenes a los estudios universitarios o a la formación profesional superior). Adoptada con mejor o peor criterio la primera opción, la siguiente decisión a tomar tendría que haber sido la de proceder a una profunda revisión curricular del bachillerato teniendo en cuenta su drástica reducción a dos años. Esa profunda revisión no se abordó, sin embargo, en su momento por la misma razón que se ha señalado para la ESO. El currículo se dicta de arriba abajo. Los estudios superiores, con el añadido de las pruebas de acceso universitario (PAU), presionan sobre unos estudios de bachillerato en los que un desusado número de asignaturas debe ser cursado en un número de días y hora lectivos manifiestamente escaso. El segundo curso se reduce prácticamente a dos trimestres a causa de las PAU.¹⁰

Con los estudios universitarios ocurre algo parecido, si bien en este caso no hay presión por arriba, aunque sí una exigencia derivada del ingreso en el espacio europeo de enseñanza superior. Ha sido reducido a cuatro años el período para obtener una titulación similar al de las antiguas licenciaturas de cinco años. Aunque algunas carreras han conseguido eximirse de la norma general, la mayoría no lo ha hecho. El resultado esperable no es, sin embargo, que la generalidad de los alumnos reduzca en un año su paso por el primer nivel de los estudios universitarios. El fracaso escolar se seguirá cebando en aquellas especialidades universitarias cuyo profesorado decidió hace mucho tiempo mantener un alto nivel de exigencia motivado por criterios corporativos (recuérdese la historia de los estudios de ingeniería en nuestro país)

Por lo demás son determinantes también en estos niveles no obligatorios la multiplicidad de decisiones evaluatorias no controladas.

Resulta así que el fracaso escolar, en todos los niveles educativos, viene determinado por el juego conjunto de cursos, currículos y decisiones evaluatorias no controladas o débilmente controladas.

IV. El abandono escolar temprano

En la larga marcha emprendida por gobierno y oposición, con la colaboración entusiasta de la visión catastrofista del mundo a la que son tan propensos los medios de comunicación -poniendo el énfasis en las deficiencias de la educación más que en los logros conseguidos, en el fracaso más que en el éxito escolar y en los puestos ocupados

¹⁰ El colectivo se ha ocupado ampliamente de este problema en un documento que, bajo el título de "El bachillerato en su laberinto", puede consultarse en su página web (colectivolorenzoluzuriaga.com)

por España en las clasificaciones PISA más que en lo que éstas puedan revelar sobre los logros de nuestro alumnado- ha aparecido un nuevo elemento perturbador. Éste recibe la denominación de "abandono escolar temprano" y comprende a la población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de la educación secundaria en su segunda etapa, o lo que es lo mismo el nivel de la educación postobligatoria (estudios de bachillerato o de formación profesional de grado medio) y no prosigue ningún otro tipo de educación.

El abandono escolar temprano, siguiendo la estela del fracaso escolar, se expresa también en términos negativos. No valora que un importante porcentaje de población de 18 a 24 años haya completado el nivel de la educación secundaria en su segunda etapa si no se ha producido por la vía ordinaria prevista en el sistema educativo. Es decir, que pone más énfasis en los que abandonan que en los que siguen y obtienen de otra forma el preciado título; el énfasis, una vez más, se pone en el fracaso más que en el éxito.

El concepto de abandono escolar temprano ha sido introducido en los sistemas educativos por la Unión Europea¹¹ con una intención sin duda encomiable pero que plantea importantes problemas. Es encomiable toda vez que, como la propuesta de ampliación de la educación obligatoria hasta los 18 años que se planteó en España no hace mucho, pretende que toda la población juvenil, en este caso voluntariamente, acceda a las titulaciones correspondientes a la educación secundaria postobligatoria, antes de cumplir los 24 años. Se parte del objetivo, al parecer universalmente aceptado, de que cada vez mayor número de población tenga cada vez más años de escolarización y obtenga mayores titulaciones, dado que éstas serán muy necesarias en una sociedad cada vez más competitiva. Un objetivo loable sin duda, porque es cierto que el mercado laboral crea, y necesita, cada vez puestos más cualificados pero también lo es que el mismo mercado crea, y necesita también, puestos de trabajo poco o muy poco cualificados. Con lo que salvo que se acepte que el objetivo final es que los puestos cualificados sean ocupados por la población nativa y los no cualificados por los inmigrantes, se puede estar creando un ejército de sobrecualificados.

Problema, el anterior, muy relacionado con otro al que se aludió al repasar la potestad del Estado en relación con la expedición de títulos académicos y profesionales, y es que gran parte del mundo económico y empresarial es ajeno a los títulos académicos. El llamado "credencialismo", o enfermedad de los títulos, es creado muchas veces artificialmente por el mismo sistema educativo que, como es lógico, tiende a autoalimentarse de y con las titulaciones. Las titulaciones no sólo pueden generar frustración entre los que las obtienen y se ven obligados a desempeñar puestos para las que no son precisas, sino introducir mecanismos perversos en los procesos de selección valorándolas cuando tampoco son necesarias. Es el caso de los concursos de acceso a puestos de trabajo en las Administraciones públicas, en los que se valoran titulaciones que nada tienen que ver con el perfil de los puestos.

Una última reflexión la suscita la duda sobre la inserción del abandono escolar temprano en una de las dos modalidades de fracaso escolar que se contemplan en este documento. Por una parte, el abandono temprano es fracaso escolar de los alumnos,

¹¹ Una buena visión del recorrido de este nuevo concepto se halla en Enrique Roca, "El abandono temprano de la educación y la formación en España". *Revista de Educación*, número extraordinario dedicado al abandono temprano, 2010, pp. 31-62

puesto que son éstos, con nombres y apellidos, los que renuncian a completar estudios de educación secundaria, segunda etapa, cuando, al parecer, el sistema educativo les ofrece toda clase de facilidades para proseguirlos. Por otra parte, es fracaso de nuestro sistema educativo dado que éste no ha sido capaz de retenerlos o retornarlos, con lo que pone de manifiesto su retraso en comparación con otros países de la Unión Europea, y, por tanto, su incapacidad para cumplir los objetivos que la Unión ha propuesto a los Estados miembros. Aquí se ha optado por incluir el abandono temprano como modalidad del fracaso escolar del alumnado, reconociendo no obstante el carácter *sui generis* del abandono escolar temprano.

Explicitadas las reflexiones anteriores sólo queda referirse a las cifras del abandono escolar temprano que se plasman en el cuadro nº 10. Unas cifras que exigen una comparación temporal (la de los años 2000, 2005 y 2010), así como una comparación entre las comunidades autónomas. Véanse también los cuadros 11 y 12 para ponderar el relativo descenso del abandono escolar temprano entre 2008 y 2010 y su incidencia en las comunidades autónomas.

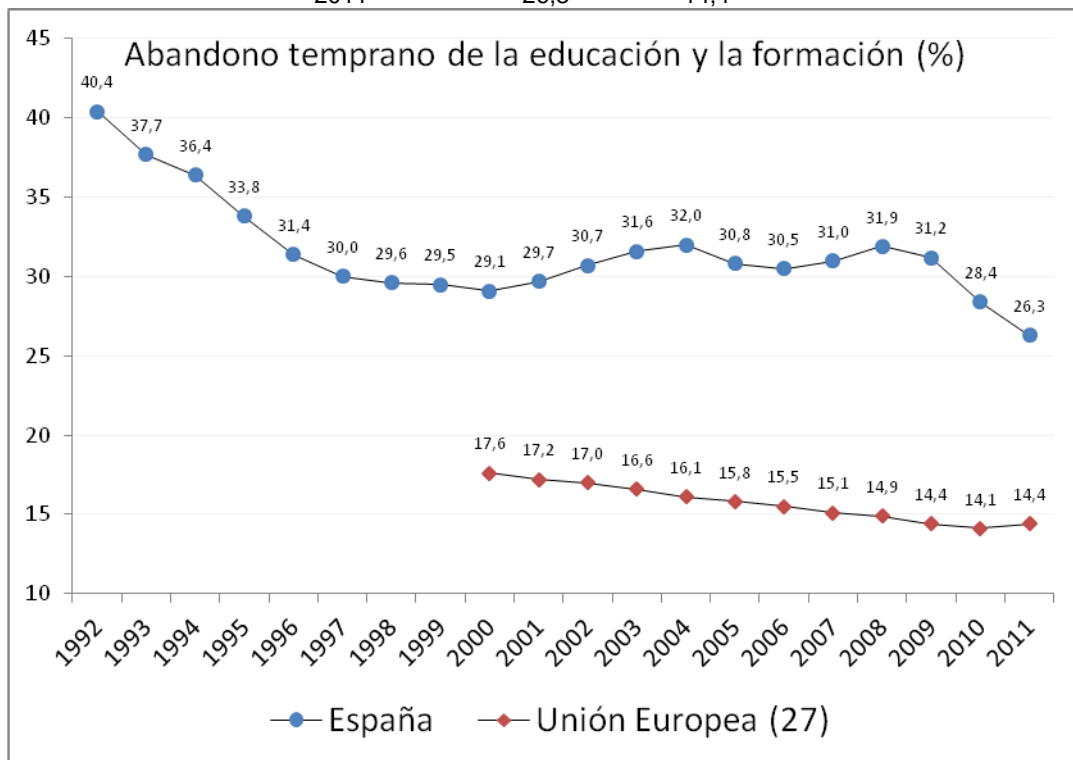
Abandono educativo temprano: Población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de E. Secundaria 2ª etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación. (Cuadro nº 10)

	TOTAL		
	2000	2005	2010
TOTAL	29,1	30,8	28,4
Andalucía	35,5	37,9	34,7
Aragón	21,9	23,0	23,7
Asturias (Principado de)	21,8	20,1	22,3
Baleares (Islas)	42,0	39,3	36,7
Canarias	34,1	30,5	30,4
Cantabria	22,8	21,8	23,9
Castilla y León	21,6	25,7	23,3
Castilla-La Mancha	35,8	36,5	33,2
Cataluña	29,1	33,1	29,0
Comunidad Valenciana	32,7	32,1	29,2
Extremadura	41,0	37,0	31,7
Galicia	29,2	23,0	23,1
Madrid (Comunidad de)	19,6	26,0	22,3
Murcia (Región de)	39,2	39,4	35,5
Navarra (Comunidad Foral de)	16,4	18,4	16,8
País Vasco	14,7	14,5	12,6
Rioja (La)	26,1	29,0	28,1
<i>Ceuta y Melilla</i>	<i>37,5</i>	<i>44,4</i>	<i>40,7</i>

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2012.

Cuadro nº 11 (1)

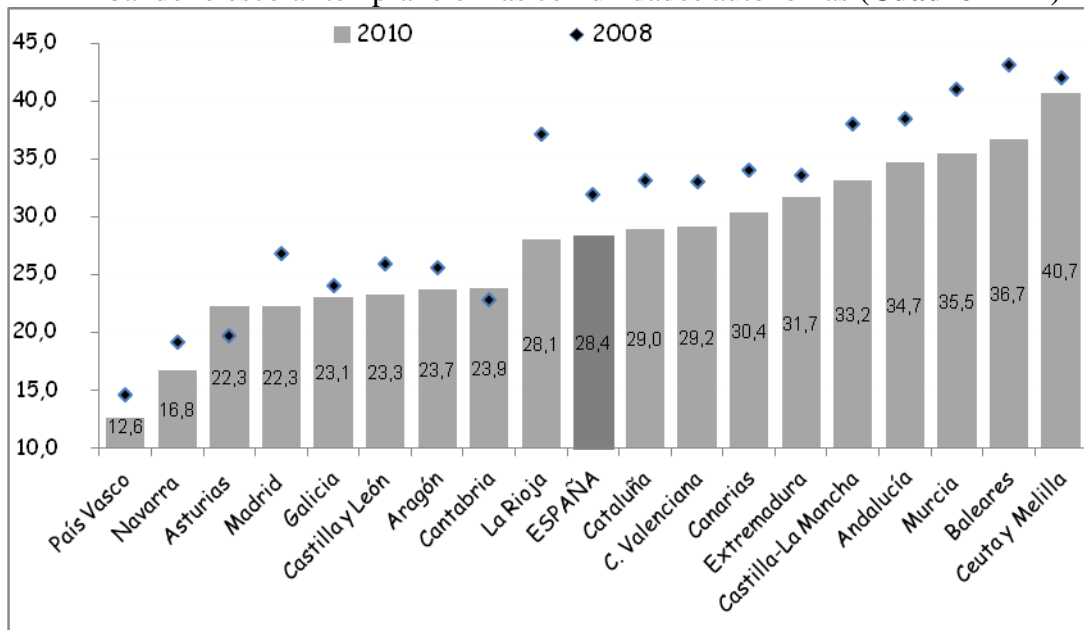
	España	Unión Europea (27)
1992	40,4	
1993	37,7	
1994	36,4	
1995	33,8	
1996	31,4	
1997	30,0	
1998	29,6	
1999	29,5	
2000	29,1	17,6
2001	29,7	17,2
2002	30,7	17,0
2003	31,6	16,6
2004	32,0	16,1
2005	30,8	15,8
2006	30,5	15,5
2007	31,0	15,1
2008	31,9	14,9
2009	31,2	14,4
2010	28,4	14,1
2011	26,3	14,4



(1). Abandono escolar temprano en España y Unión Europea

Fuente: *Labour Force Survey* (Encuesta Europea de Población Activa). Eurostat, 2012

Abandono escolar temprano en las comunidades autónomas (Cuadro nº 12)



Fuente: *Objetivos Educativos Europeos y Españoles. Estrategia Educación y Formación 2020. Informe Español 2010-2011*. Ministerio de Educación, 2011.

Las cifras del abandono escolar temprano en España del cuadro nº 11 presentan un comportamiento irregular: desciende desde un aparatoso 40,4% en 1992 hasta un 29,1% en 2000, aumenta luego hasta un 32% en 2004 y vuelve a descender en 2010 a un 28,4%, sin que el descenso continuo en los años 2009 y 2010 permita hablar de un cambio de tendencia. Aunque haya un descenso continuo desde 2008 (31,9%) hasta 2011 (26,3%), se ignora si ello es debido a la explosión de la burbuja inmobiliaria, y consiguiente disminución de la oferta de trabajo poco cualificado en la industria de la construcción, a políticas que fomentan la permanencia en el sistema educativo, o a ambas causas.

El cuadro nº 12 muestra la desigual distribución de los porcentajes de abandono escolar temprano entre las comunidades autónomas, con importantes diferencias que abarcan desde un porcentaje mínimo en el País Vasco (12,6%), inferior a la media europea (14,4), hasta un porcentaje máximo (40,4) en Ceuta y Melilla, o en Baleares (36,7), es decir, diferencias de casi 30 puntos, ignorándose si esa diferencia debe atribuirse sólo a la mayor o menor densidad industrial, a las políticas territoriales, o ambas causas.

V. El fracaso del sistema educativo

Bajo este epígrafe se incluyen las formas de fracaso que se manifiestan al establecerse comparaciones entre distintos países, comparaciones que dan lugar a clasificaciones de carácter ordinal de los países considerados. Entre ellas, y al igual que el fracaso escolar más notable era el de los alumnos que no obtienen el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, la clasificación estrella, por ser la más difundida y la más valorada, es la otorgada por los informes PISA. Razón ésta por la que se les presta ahora una especial atención.

1. Los informes PISA

El acrónimo PISA se corresponde con las palabras inglesas *Program for International Student Assessment*, que pueden ser traducidas en castellano como Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. La decisión de comenzar estos informes fue tomada por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) en 1997, buscando con ello dar importancia al rendimiento de los sistemas educativos y completando así el cuadro de los indicadores internacionales de educación que anualmente publica la OCDE desde 1992 con el título *Education at a Glance* (inversión pública, tasas de titulación, etc.)¹². Los primeros informes PISA se publicaron en el año 2000, en el que participaron tanto los Estados miembros de la OCDE como los Estados asociados. Posteriormente, como veremos, se han ido incorporando también las comunidades autónomas.

En tan corto tiempo, los informes PISA llevan camino de convertirse en un acontecimiento mediático, educativo, cultural y... político. Cada tres años la apatía nacional respecto de la educación se remueve al conocerse el puesto que a España le corresponde en esa evaluación internacional de los alumnos. Como España no ha ocupado hasta el momento los primeros puestos de la “clasificación”, los lamentos perduran durante varios días. Después, la educación deja de interesar y PISA pasa a un discreto lugar, sólo accesible a los expertos y profesionales de la educación, no sin que la oposición de turno se aferre durante esos días a los “malos datos” y culpe al gobierno correspondiente de los magros resultados obtenidos. No importa que los especialistas subrayen el carácter relativo de los puestos asignados a España en la “ordenación” numeral efectuada por PISA. Contribuye al expresado malestar no sólo la crispación que con demasiada frecuencia envuelve a la política en este país, sino también la ignorancia, más o menos culpable, respecto de lo que dicen exactamente los informes PISA y la incapacidad para valorar lo que significa estar en la tabla clasificatoria poco más abajo o poco más arriba.

Como han advertido los expertos, si hablamos de educación, hay que tener en cuenta que los informes PISA sólo suministran información, información sobre enseñanza (o instrucción) y no sobre educación, algo sobre lo que viene llamando la atención el colectivo Lorenzo Luzuriaga en los últimos años. Lo que significa que cualquier aspecto no meramente instructivo escapa a los informes PISA. Se olvida que lo que evalúa PISA son las competencias adquiridas en un largo proceso de escolarización, no la educación recibida en el mismo. Conviene, pues, aclarar bien este extremo.

En primer lugar, lo que PISA trata de medir es el rendimiento de los sistemas educativos, seleccionando a estos efectos tres aspectos del aprendizaje (comprensión lectora, competencia matemática y competencia científica), aspectos importantes sin duda, pero que, si nos situamos en la perspectiva de la formación integral del educando, dejan fuera otros ámbitos, también importantes: la expresión oral de los escolares, las humanidades clásicas y modernas, las artes, las lenguas vivas, la formación en valores cívicos, etc. En segundo lugar, para evaluar correctamente el rendimiento escolar sería preciso tener en cuenta al menos cuatro factores: los resultados objetivos de *todos* los

¹² En España se publican estos indicadores bajo la denominación *Panorama de la Educación*.

aprendizajes básicos, el peso de las circunstancias socioeconómicas del estudiante, los procesos de enseñanza/aprendizaje y el impacto del aprendizaje en el bienestar económico y social. Sin embargo, como los propios expertos de PISA han reconocido en diversas ocasiones, sus informes sólo pueden evaluar hoy los dos primeros factores (pruebas objetivas de aspectos parciales del aprendizaje y factores socioeconómicos del entorno del alumno), quedando pendiente en realidad lo más importante: la evaluación de los procesos educativos y la incidencia de la educación en el desarrollo global de un país. No obstante, aun con las citadas limitaciones, los informes PISA pueden servir de guía y orientación a las políticas educativas de los respectivos países, siempre que sean interpretados correctamente.

Por otra parte, PISA no pretende evaluar conocimientos -no es correcto decir que, según PISA, los alumnos españoles saben menos que sus correspondientes compañeros europeos-, sino las competencias básicas que han desarrollado al llegar a los 15 años de edad. El dominio de las competencias básicas supone el desarrollo de la capacidad del alumno para responder a situaciones y tareas dotadas de cierta complejidad, combinando conocimientos, habilidades, valores y actitudes. Las pruebas no tratan de saber qué conoce el alumno sino cómo integra y cómo relaciona sus conocimientos y demás elementos para hacer frente a las diferentes situaciones con que se enfrenta en dichas pruebas. Suponen, en definitiva, cierta capacidad de aplicar lo que han ido acumulando a lo largo de la escolaridad obligatoria.

Dicho esto, ¿qué interpretación cabe entonces atribuir al lugar que ocupa España en dichas pruebas? En el último informe PISA, el de 2009, han intervenido 65 países - 34 como miembros de la OCDE y 31 como países asociados-, apareciendo España en tres posiciones muy próximas entre sí: la número 33 en comprensión lectora (481 puntos), la 34 en competencia matemática (483) y la 36 (488) en competencia científica, posiciones que están muy cerca de la media de los países de la OCDE que, si nos ceñimos a la comprensión lectora -foco principal de la evaluación en 2009-, se cifra en 493 puntos. O sea, que España está a 12 puntos de distancia de la media de los mejores sistemas educativos (a 13 en competencia matemática y a 13 también en competencia científica). Si como señalan los expertos, las diferencias de hasta 10 puntos son estadísticamente poco significativas, puede decirse que España se encuentra prácticamente en la media de los países de la OCDE que, repetimos, están a la cabeza de los sistemas educativos del mundo (aunque según PISA 2009 el epicentro educativo puede haber comenzado a desplazarse hacia el Asia oriental). Como ha señalado un especialista, si dividimos los países de referencia en cinco grupos, ordenados por las puntuaciones obtenidas en las tres competencias evaluadas, España está en el grupo del centro (diríamos que justamente en tercera posición, ni en primera ni en segunda -los mejores-, ni en cuarta o quinta -los peores-. La mayoría de los países de la OCDE se colocan en el centro (con pequeñas variaciones no muy significativas), una minoría de ellos ocupan lugares relevantes y buena parte de los países asociados se sitúan en el extremo inferior. En este contexto, la estimación que hizo entonces el ministro de Educación, Ángel Gabilondo, calificando a España con un bien (no sobresaliente ni notable, pero tampoco un aprobado o un suspenso) parece correcta, aunque quizá sea más acertado decir que España obtiene un aprobado digno.

Abundando en lo que venimos indicando, debemos añadir que España no obtiene malos resultados en los niveles más bajo (1 y menos de 1) donde el porcentaje del alumnado que no supera esos niveles ronda el 20%, porcentaje igual al de la media

de la OCDE y al de países como Francia o Italia. En cambio, apenas se presta atención al hecho de que han sido pocos los alumnos españoles que han obtenido resultados altos (niveles 5y 6) en el desarrollo de competencias tan significativas como la lectura compleja, la evaluación crítica de un texto, la interrelación de conceptos o la comprensión profunda de la lectura realizada, donde el porcentaje de competencia lectora ha sido del 3%, sensiblemente inferior al 6,2% de la Unión Europea (en competencia matemática un 8% frente a un 11% y en competencia científica un 4 frente a un 7,5%), competencias todas ellas de las que “depende el desarrollo de la ciencia, la técnica, el arte, la industria, el crecimiento económico y el bienestar general. *En fin, contra lo que se suele creer, no es un fracaso escolar alto lo que distingue a España de los países más ricos y avanzados, sino una producción muy baja de alumnos de nivel alto.*”¹³

Tampoco se ha prestado especial atención al hecho de que España ocupa un lugar relevante desde el punto de vista de la equidad, muy superior a la media de la OCDE y muy cerca de Finlandia o Canadá, que ocupan los primeros puestos en sendos índices -rendimiento y equidad-. El sistema educativo de España, globalmente considerado, compensa el dispar estatus socioeconómico del alumnado: los alumnos españoles con índices socioeconómicos desfavorables obtienen mejores resultados que sus homólogos europeos. No obstante, lo verdaderamente importante, quizá, es que el informe PISA revela la posibilidad real de aunar eficiencia e igualdad de oportunidades, excelencia y equidad social: “Ésta es una de las enseñanzas más relevantes del estudio de la OCDE: se pueden obtener buenos rendimientos para todos los alumnos sin disminuir el de los mejores y sin recurrir a la selección o a la exclusión de ninguno de ellos. No sólo se puede, sino que se comprueba que los sistemas de mayor calidad (Finlandia, Corea, Canadá...) son también los más equitativos. Estos países adaptan el sistema para que los alumnos con ritmos más lentos de aprendizaje cuenten con el tiempo y el profesorado de apoyo necesario”¹⁴. La conclusión es evidente: se puede conseguir la meta de más y mejor calidad de educación para *todos*, aunque, como veremos, la equidad en el caso español no parece alcanzar a la distribución territorial de la educación.

En todo caso, sigue estando justificada la insatisfacción que estos resultados producen en la opinión pública si tenemos en cuenta a los países europeos con los que España no ha dejado nunca de compararse. Así, en comprensión lectora seguimos a 13 puntos del Reino Unido, 15 de Francia o 16 de Alemania, por no hablar de los países nórdicos donde las distancias sobrepasan los 20 puntos (aunque hay expertos que mantienen que incluso 20 puntos entre países no son realmente representativos de grandes diferencias). Sobre todo, no parece satisfactoria la situación si nos fijamos en el escaso porcentaje de alumnos que tenemos en los niveles de excelencia. Parece plausible, pues, que la opinión pública anhele mejores resultados a la vista de la comparación de los datos españoles con los de los sistemas educativos europeos, tradicionalmente mejor situados en esta escala. Pero en este caso habría que tener en cuenta otros datos si no queremos incurrir en una triple ignorancia.

En primer lugar, no debemos olvidar la posición de partida del sistema educativo español. Hace cuarenta años, cuando se comenzaron a poner tímidamente las bases del

¹³ Julio Carabaña, “Una nueva ley de educación”, *Claves*, 159, pp. 26-35 (la cursiva es del autor).

¹⁴ Carmen Maestro Martín, “La evaluación del sistema educativo”, *Revista de Educación*, número extraordinario dedicado a PISA, 2006, p. 321.

desarrollo económico y educativo, el Libro Blanco de la Educación de 1969 reflejaba una situación que era la que correspondía a un país claramente subdesarrollado: en educación primaria había cerca de un millón de niños y niñas sin un puesto escolar; en educación secundaria apenas un puñado de institutos (119); en educación universitaria seguíamos teniendo las mismas universidades que diseñó la ley Moyano en 1857; el gasto público rondaba el 1% del Producto Interior Bruto (mientras que los países europeos de referencia sobrepasaban ya el 5%). Resulta obvio señalar que desde entonces se ha recorrido un largo camino aunque quede todavía un buen trecho por recorrer. De hecho, en el último indicador de la OCDE (*Education at a Glance*), publicado en 2011 y dedicado a verificar la trayectoria de los sistemas educativos durante los últimos cincuenta años, se señala que España es, después de Corea del Sur, el país que mayor esfuerzo ha realizado en superar sus propias deficiencias.¹⁵ Siendo la situación de partida tan defectuosa, los ritmos de progreso han tenido que superar graves obstáculos. Ignorar estos hechos no contribuye a un mejor conocimiento de las causas de la situación actual, de los problemas pendientes de resolver y de las dificultades que hay que vencer.

En segundo lugar, se suele ignorar también que los países europeos señalados han realizado una inversión pública sostenida a lo largo de cinco décadas. Es cierto que los problemas de la educación no se resuelven sólo con el gasto público. Hoy sabemos que es posible mejorar los resultados con una administración de recursos más eficiente, y así un país como Corea del Sur, que ocupa un lugar excepcional en el último informe PISA 2009, obtiene mejores rendimientos académicos invirtiendo menos que Estados Unidos, por ejemplo. Pero también es verdad que los países que menos invierten en educación obtienen sistemáticamente resultados mediocres o simplemente malos, y a la inversa, los países con grandes rendimientos, como por ejemplo los países nórdicos, detraen un porcentaje del PIB superior a la media de los países de la OCDE (y lo hacen de modo constante desde hace varios lustros). En el caso español, ya hemos indicado que se partía del 1% del PIB, siendo la democracia la que ha realizado un incremento constante del gasto público que, según últimos datos oficiales del Ministerio de Educación para 2009, se encuentra en un 4,9%, relativamente cerca del promedio de la OCDE (5,4%), aunque muy lejos de países que como Finlandia (6,1%) o Suecia (6,7%) concilian rendimiento académico y equidad social. Por otra parte, los recortes en educación habidos durante los años 2010 y 2011 comprometen seriamente este logro, a lo que se deben sumar los devastadores efectos del real decreto-ley de 2012 sobre el aumento del número de alumnos en las aulas, el incremento del horario lectivo del profesorado y el despido de un elevado número de interinos.

En tercer lugar, se suele ignorar también que la mejora de la educación es inevitablemente lenta, que exige por su propia naturaleza plazos de media o larga duración. No es prudente, ni habla bien de nosotros mismos, esperar grandes adelantos

¹⁵ En el Informe español de dicha publicación de la OCDE se dice: “Estos cincuenta años han supuesto para España uno de los mayores cambios educativos de los registrados en los países de la OCDE. Partiendo de los niveles más bajos de formación de la población adulta entre los países de la OCDE a mediados del siglo pasado hemos alcanzado en formación superior los promedios de la OCDE y los niveles de los países más avanzados entonces, Estados Unidos y Alemania. En Educación Secundaria superior hemos reducido drásticamente las diferencias de partida, de más de 60 puntos porcentuales que nos separaban de los países con mayores niveles educativos entonces, a poco más de 20 con los que tienen ahora los porcentajes más elevados. Es en esta etapa educativa donde se mantiene el reto español de alcanzar los promedios de la OCDE.” *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2011. Informe Español*, Madrid, Ministerio de Educación, 2011, p. 10.

en los informes PISA que se suceden cada tres años. Una mirada hacia atrás, a lo largo de cincuenta años, prueba que se ha realizado un extraordinario progreso, especialmente en las tres últimas décadas de la democracia, fruto de un esfuerzo mantenido a lo largo de esos años: el déficit del millón de puestos escolares no sólo ha sido subsanado sino que se ha escolarizado a toda la población infantil y adolescente desde los 3 hasta los 16 años; de los 119 institutos de educación secundaria de los que se partía, hoy hay cerca de 4000; las universidades han crecido de manera exponencial; la inversión pública se ha quintuplicado. Hablar, pues, de “mediocridad” del sistema educativo, de “estancamiento”, incluso de “retroceso”, no parece justificado. Sin embargo, junto a las macromagnitudes reseñadas, debemos contabilizar los serios problemas que gravitan hoy sobre la educación española, que explican en parte la calidad del sistema, sobre todo si nos comparamos con los mejores sistemas educativos europeos: problemas en la educación básica, especialmente en la educación secundaria obligatoria; problemas importantes en la formación profesional, uno de los graves retos pendientes que arrastramos desde hace varias décadas; ausencia de universidades españolas en los puestos mundiales de excelencia; problemas en la selección y formación del profesorado; insuficiente inversión pública en relación con la que realizan los mejores sistemas europeos, etc.

Posiblemente, una buena respuesta a la situación actual del sistema educativo español sea la que dio Andreas Schleicher, responsable de los informes PISA, al enjuiciar el caso español: “La cuestión es si ves el vaso medio lleno o medio vacío, y, si lo miras en perspectiva (los avances que ha hecho España en las últimas décadas en calidad de la educación, en igualdad de oportunidades o en reducción de las diferencias sociales), creo que el vaso está medio lleno. Comparado con los países que tienen mejores resultados (China, Shanghái, Finlandia, Canadá...), España aún tienen mucho por recorrer, pero comparado con Francia y otros países europeos no está muy lejos; creo que está en el buen camino.”¹⁶ Sin embargo, de los informes PISA 2006 y 2009 se deduce también que España puede estar a las puertas (si no lo está ya) de un nuevo problema, el de la desigual distribución territorial de la educación. Como ha sido señalado, “aunque carezcamos todavía de estudios completos al respecto, la situación de la educación [...] arroja diferencias territoriales importantes, algunas de carácter histórico y otras derivadas de factores diversos.”¹⁷

2. Consideración especial de las comunidades autónomas

Al igual que ya se observó al tratar del fracaso escolar de los alumnos en España y en sus comunidades autónomas, PISA permite también cruzar los datos de dicho fracaso escolar con el del sistema educativo, expresado a través del rendimiento escolar. Permite asimismo hacer comparaciones entre comunidades autónomas entre sí y en relación con el promedio de España.

Dado que en enero de 2010 se cumplieron diez años de los traspasos de enseñanza a las comunidades autónomas que no habían recibido las correspondientes transferencias, podemos y debemos preguntarnos ¿qué ha ocurrido durante estos años desde la perspectiva del derecho fundamental de *todos* a la educación? Como ya quedó

¹⁶ *El País*, 29.11.2010.

¹⁷ Manuel de Puelles Benítez, *Política, Legislación y Educación*, Madrid, UNED, 2012. Algunos datos de los mostrados aquí sobre las comunidades autónomas proceden de esta fuente.

señalado, desde 2003 las comunidades autónomas se han incorporado progresivamente a las pruebas objetivas de PISA, aportando de esta forma nuevos datos sobre la situación del sistema educativo en el Estado autonómico, aunque no lo hayan hecho aún Castilla-La Mancha, la Comunidad Valenciana y Extremadura. En PISA 2009 intervinieron catorce comunidades: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco, a las que se deben añadir Ceuta y Melilla que tienen carta de autonomía (aunque no en educación). Los resultados obtenidos, tanto en 2006 como en 2009, ratifican una tendencia hacia una desigualdad territorial en educación, ya observada en el apartado correspondiente a la relación del fracaso escolar con las comunidades autónomas, y a pesar de que existen algunas interpretaciones recientes que tienden a homogeneizar los resultados. Algunos expertos, sin embargo, hablan de “preocupantes diferencias”, “agudas desigualdades” o “perfiles preocupantes”.

Los resultados hasta el momento son: PISA 2009 señala que hay siete comunidades que obtienen resultados por encima de la media de la OCDE y otras tres que, aunque están por debajo de esa media, siguen por encima del promedio de España, debiendo situar por debajo de este último a las cuatro comunidades restantes (más las dos ciudades que carecen de autonomía en educación). Tomando como base las posiciones en comprensión lectora, la situación es la siguiente: comparten el primer lugar Castilla y León y Madrid (en las otras dos competencias la primera supera en varios puntos a la segunda), colocándose detrás Cataluña, La Rioja, Navarra, Aragón y País Vasco; por debajo de la media OCDE se sitúan Asturias, Cantabria y Galicia, si bien están por encima de la de España; finalmente, por debajo del promedio español se colocan, por este orden, Murcia, Andalucía, Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla. Tenemos así algunos resultados significativos: Castilla y León con 503 puntos en comprensión lectora se posiciona a diez puntos por encima de la media OCDE, por delante de países como Suiza, Estados Unidos, Suecia, Alemania, Francia o Reino Unido (consideraciones semejantes cabe hacer respecto de las otras comunidades por encima de la media OCDE).¹⁸ El problema se suscita, pues, respecto de las cuatro comunidades que se sitúan por debajo de la media de España (Murcia, Andalucía, Baleares y Canarias, por este orden) más las dos ciudades de Ceuta y Melilla.

¹⁸ Si cruzamos estos datos con la evaluación de diagnóstico realizada en 2010 en toda España bajo la dirección del Ministerio de Educación, con alumnos de 10 años que cursan cuarto de la educación primaria, la tendencia se confirma: en esta evaluación obtienen los mejores resultados La Rioja, Madrid, Aragón y Castilla y León, mientras que Asturias y Cantabria, aunque en esta evaluación están entre las primeras, *sólo* están por encima de la media de España en PISA (en todo caso, todas ellas tienen más alumnos en el mejor nivel, el nivel 5, y menos en el peor nivel, nivel 1). Estas seis comunidades están entre las diez que se sitúan por encima de la media de España.

Comprensión lectora (Cuadro nº 13)

Castilla y León	503
Madrid	503
Cataluña	498
La Rioja	498
Navarra	497
Aragón	495
País Vasco	494
Media OCDE	493
Asturias	490
Cantabria	488
Galicia	486
Media España	481
Murcia	480
Andalucía	461
Baleares	457
Canarias	448
<i>Ceuta</i>	423
<i>Melilla</i>	399

Fuente: Elaboración basada en *PISA 2009. Programas para la Evaluación Internacional de los Alumnos OCDE. Informe español 2010* (Instituto de Evaluación)

Es verdad que según los especialistas cinco o diez puntos no son significativos, incluso quizá veinte, pero la escala porcentual que da el cuadro de las comunidades supera ampliamente esas diferencias. Siguiendo con el mismo ejemplo, Castilla y León, con 503 puntos en comprensión lectora lleva 23 puntos a Murcia (480), 42 a Andalucía (461), 46 a Baleares (457), 55 a Canarias (448), 80 a Ceuta (423) y 104 a Melilla (399). Las variaciones en las dos competencias restantes, matemática y científica, son similares si no sensiblemente mayores en algunos casos. ¿Se puede seguir manteniendo que los resultados PISA 2009 muestran un sistema bastante homogéneo desde una perspectiva territorial? Una horquilla que va de más de 40 puntos a más de 100 puntos, ¿es tolerable desde la consideración de la educación como un derecho fundamental? ¿No se resiente notablemente la igualdad básica ante el derecho a la educación? ¿Qué decir respecto de Ceuta y Melilla donde la competencia, y por tanto la responsabilidad, es exclusiva del Ministerio de Educación?

Finalmente, si atendemos al hecho de que las siete comunidades que están por encima de la media OCDE, al igual que las otras tres que están por encima del promedio español, se sitúan en el norte de España, y las otras cuatro que están bajo esos estándares están en el sur (a las que probablemente hay que sumar las comunidades como Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Extremadura, que no se han presentado a las pruebas), tendríamos una polarización norte/sur que no es de hoy sino que reproduce, salvando las distancias, el problema centenario que sufrió España en el siglo XIX con la alfabetización. Estaríamos reproduciendo de nuevo una línea imaginaria que iría desde el extremo norte de Cáceres hasta Castellón y las Islas Baleares, diferenciando la España alfabetizada del norte de la España analfabeta del sur. Ciertamente la situación no es hoy la del siglo XIX. Tenemos una población totalmente

escolarizada y alfabetizada pero, sin duda, no podemos hablar de una sustancial igualdad en la distribución territorial de la educación.

Ángel Gabilondo, que estaba entonces al frente del Ministerio de Educación, al referirse a la situación descrita, habló de diferentes “tradiciones educativas”, lo que equivale a remitirse al déficit histórico que tienen algunas comunidades en materia de educación. Si estudiáramos la distribución de la educación en la España del norte - porcentaje de padres y madres con titulación postobligatoria o universitaria-, posiblemente se fundamentaría más el criterio, básicamente compartido por los especialistas, de que el nivel educativo y cultural de las familias es uno de los factores más importantes a la hora de lograr el éxito escolar¹⁹. En todo caso, parece que estamos de nuevo ante dos Españas, aunque no las de la dualidad tradicional, o, al menos, ante comunidades con dos velocidades distintas en educación. Siendo el problema supracomunitario y correspondiendo al Estado la responsabilidad constitucional de garantizar la igualdad básica ante la educación, ¿no deberíamos pensar en un plan de Estado para compensar las desigualdades territoriales existentes?

Cuadro nº 14

Comprensión matemática		Comprensión científica	
Castilla y León	514	Castilla y León	516
Navarra	511	La Rioja	509
País Vasco	510	Navarra	509
Aragón	506	Madrid	508
La Rioja	504	Galicia	506
Madrid	496	Aragón	505
Cataluña	496	Asturias	502
Media OCDE*	496	Media OCDE	501
Cantabria	495	Cantabria	500
Asturias	494	Cataluña	497
Galicia	489	País Vasco	495
Media España	483	Media España	488
Murcia	478	Murcia	484
Baleares	464	Andalucía	469
Andalucía	462	Baleares	461
Canarias	435	Canarias	452
Ceuta	424	Ceuta	426
Melilla	409	Melilla	404

Fuente: Elaboración basada en *PISA 2009. Programas para la Evaluación Internacional de los Alumnos OCDE. Informe español 2010*. (Instituto de Evaluación)

¹⁹ También pesa obviamente la mayor o menor densidad industrial en las diversas comunidades autónomas, pero aquí estamos ante un factor exógeno de difícil modificación a corto o medio plazo, mientras que la influencia del factor familiar puede corregirse mediante un plan nacional de refuerzo y apoyo al alumnado cuyo origen familiar sea desfavorable.

Por último, si cruzamos los datos PISA con los del fracaso escolar y los de abandono temprano, obtenemos un cuadro como el siguiente:

Cuadro nº 15

	Competencia lectora PISA	Fracaso escolar	Abandono temprano
Castilla y León	503	19,6%	23,3%
Madrid	503	23,8%	22,3%
Cataluña	498	22,8%	29,0%
La Rioja	498	28,2%	28,1%
Navarra	497	17,9%	16,8%
Aragón	495	25,7%	23,7%
País Vasco	494	12,2%	12,6%
Media OCDE	493	-	-
Asturias	490	10,6%	22,3%
Cantabria	488	13,5%	23,9%
Galicia	486	21,8%	23,1%
Media España	481	25,9%	28,4%
Murcia	480	30,0%	35,5%
Andalucía	461	25,9%	34,7%
Baleares	457	39,0%	36,7%
Canarias	448	26,3%	30,4%
Ceuta	423	38,2%	40,7%
Melilla	399	36,6%	40,7%

Fuente: Elaboración basada en *PISA 2009. Programas para la Evaluación Internacional de los Alumnos OCDE. Informe español 2010* (Instituto de Evaluación) y datos oficiales del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2012

Cuadro nº 16²⁰

	Fracaso escolar	Abandono temprano
Extremadura	23,7%	31,7%
Castilla-La Mancha	31,2%	33,2%
Comunidad Valenciana	36,9%	29,3%
Media de España	25,9%	28,4%

Fuente: Elaboración en función de los datos oficiales del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2012

En el cuadro nº 15 se puede observar que el cruzamiento de estos datos revela que no hay una estricta correlación entre rendimiento escolar, fracaso y abandono en la primera banda, la que está por encima de la media OCDE. Son comunidades que tienen un buen rendimiento escolar y que, sin embargo, registran unas tasas de fracaso en general bastante altas en relación con el promedio de la Unión Europea (en torno al 15%), salvo País Vasco que se sitúa en un 12,2%, del mismo modo que tienen también altas tasas de abandono temprano. La excepción en los tres casos es el País Vasco, con

²⁰ No se incluye en el cuadro la competencia lectora porque, como ya se indicó, Castilla-La Mancha, Extremadura y la Comunidad Valenciana no han concurrido hasta el momento a las pruebas PISA.

buenos índices correlativos de rendimiento, fracaso y abandono. En la segunda banda, muy cerca del promedio OCDE y por encima de la media de España, se encuentran especialmente Asturias y Cantabria, con muy bajos índices de fracaso (10,6% y 13,5% respectivamente), pero altos de abandono, aunque cinco o seis puntos porcentuales por debajo de la media de España. Finalmente, las comunidades que están por debajo de la media PISA y nacional, esto es, la España del sur (Andalucía y Murcia), la España insular (Baleares y Canarias) y la España extrapeninsular (Ceuta y Melilla) tienen un bajo rendimiento escolar (salvo Murcia que está prácticamente en la media de España), un índice de fracaso escolar por encima de la media española (algunas muy por encima, aunque otras están justamente en la media como Andalucía o poco más de la media como Canarias), registrando todas ellas un alto, a veces muy alto, índice de abandono.

En el Cuadro nº 16, por último se encuentran tres comunidades que podemos encuadrar en la España que ocupa el hemisferio sur, con tasas de fracaso superiores a la media de España (salvo Extremadura) y tasas también superior de abandono.

Aparte de las diversas variaciones particulares que registran los cuadros citados (una comunidad puede tener buenos resultados en unos índices y malos en otros, faltando una explicación clara hasta el momento de todos estos extremos), esta pequeña muestra suscita, a nuestro entender, varias cuestiones importantes: ¿cómo se compagina tener buenos rendimientos escolares en PISA y una alta tasa de fracaso escolar, el que se deduce de no haber podido obtener el título de Graduado en la Educación Secundaria Obligatoria?, ¿las comunidades con buenos rendimientos y bajo fracaso escolar en la obtención del título están en el camino adecuado?, ¿el éxito escolar de los alumnos está en función del mejor desarrollo del currículo estatal en determinadas comunidades y, por tanto, en función de las políticas empleadas en la aplicación del currículo?, ¿o está en función de un menor nivel de exigencia de conocimientos enciclopédicos?, ¿es que “se baja el listón”?, ¿el alto fracaso escolar en comunidades con un buen rendimiento escolar como La Rioja es debido a una mayor exigencia a la hora de obtener el título?, ¿a qué se debe que todas las comunidades registren un alto índice de abandono escolar que oscila entre un 22% y un 40%, a excepción de Navarra con un 16,8% y del País Vasco con el menor índice de todas ellas, un 12,6%?, ¿qué razones explican el buen comportamiento de los alumnos del País Vasco tanto en rendimiento como en alta tasa en la obtención del título y la más baja en el abandono escolar temprano?, ¿se debe a que el País Vasco registra el mayor porcentaje de gasto público por alumno, a las políticas realizadas en los últimos veinte años, o a ambas cosas?, ¿a qué se debe que Asturias tenga un buen rendimiento escolar, prácticamente idéntico a la media OCDE, muy bajo porcentaje de fracaso o, lo que es lo mismo, un alto índice de éxito escolar en la obtención del título (un 89,4%) y, sin embargo, tenga un relativamente elevado abandono temprano? Dado que el derecho a la educación es un derecho constitucional de carácter fundamental aplicable a toda la población escolar, la respuesta, por el momento, no puede ser más que debe urgirse el estudio empírico de la distribución territorial de la educación en las diversas comunidades autónomas. Un buen diagnóstico es el primer paso para el planteamiento de las políticas adecuadas.

VI. Conclusiones

1. El concepto de fracaso escolar reviste una gran ambigüedad que afecta no sólo a España, sino también al resto de los países de la OCDE. Con la misma denominación se alude, unas veces, a los estudiantes que no consiguen obtener el título de graduado al final de la escolaridad obligatoria, mientras que otras se remite a los que abandonan la formación postobligatoria sin lograr completarla y otras, finalmente, a que España no obtiene una buena “posición” en los informes PISA. En los dos primeros casos el fracaso se atribuye a los alumnos, y en el tercero, al sistema educativo; como este término lleva consigo una carga negativa, en los dos primeros supuestos el estigma recae sobre el alumnado (con razón o sin ella), y en el último, sobre el propio sistema educativo (también con razón o sin ella).

2. Hay también otra modalidad de fracaso escolar que a pesar de su importancia suscita en la opinión pública menos atención que las anteriores, aunque afecte tanto a los tramos obligatorios como a los postobligatorios del sistema educativo. Se trata de las repeticiones de curso o lo que es lo mismo del fracaso de los alumnos que no consiguen superar los cursos que le corresponden de acuerdo con su edad. Un mal que recorre endémicamente todo el sistema educativo desde la educación básica hasta la formación profesional superior o los estudios universitarios, que puede ser atribuido tanto al desacertado diseño de los enciclopédicos currículos como a un cálculo errado del tiempo necesario para cursarlos o a las circunstancias personales de los alumnos (dificultades de aprendizaje, condición de emigrante, familias desestructuradas, problemas emocionales de los alumnos relacionados con la problemática de la adolescencia, etc.)

3. De los diversos aspectos que comprende el fracaso escolar, el más alarmante es, en sentido estricto, el de aquellos alumnos que no obtienen el título al final de la educación básica obligatoria, no sólo por la gravísima consecuencia de que el Estado (y la sociedad) no le reconocen ninguna competencia adquirida, a pesar de tener en su haber diez años de escolaridad, sino, sobre todo, porque sin el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria no pueden acceder ni al bachillerato ni a la formación profesional correspondiente. Es decir, las Administraciones educativas y la tradición del profesorado, a la hora de evaluar el rendimiento del alumno, les expulsan del sistema educativo ordinario, si bien la oportunidad de adquirir el título de Graduado en ESO puede lograrse a través de los centros de educación de adultos.

4. En relación con el fracaso escolar en sentido estricto (el de aquellos que no consiguen el título al término de la escolaridad obligatoria), se debe distinguir entre causas ajenas al sistema -factores exógenos- y causas internas -factores endógenos-. Respecto de los factores exógenos, que vienen dados en general por la realidad social (condiciones económicas y nivel cultural de las familias, género del alumnado, minorías étnicas, etc.), poco se puede hacer desde las políticas de corto o medio plazo: son factores difícilmente modificables en *ese* tiempo. En relación con los factores endógenos, sin embargo, cabe imputar sus efectos a las políticas del Estado -ordenación básica del sistema educativo- o de las comunidades autónomas que desarrollan y aplican dichas normas básicas.

5. Entre los factores endógenos cabe destacar, en primer lugar, la extensión de la escolaridad obligatoria, que fija el Estado de acuerdo con la asignación competencial

establecida por la Constitución. Como es sabido, a mayor extensión de la escolaridad, mayor probabilidad de fracaso escolar, pero también mayor desarrollo de la equidad social. Si en una sociedad democrática la equidad debe presidir las políticas educativas, reducir el periodo de la escolarización obligatoria no parece una solución satisfactoria. No parece, pues, prudente operar sobre este factor endógeno.

6. El segundo factor endógeno es el currículo, un currículo tradicionalmente diseñado “desde arriba” y sin tener en cuenta adecuadamente la diversidad de los alumnos a los que va dirigido, esto es, a toda la población de la edad correspondiente. Tal es el caso de la educación secundaria obligatoria, cuyo currículo está pensado más para los que van a cursar después el bachillerato que para los que se encaminan hacia la formación profesional o quieren incorporarse a la vida activa. Un currículo no más fácil sino simplemente más ajustado a los objetivos de las enseñanzas correspondientes contribuiría a reducir el fracaso escolar; esto sería válido también para los niveles postobligatorios.

7. El tercer factor endógeno radica en la deficiente articulación entre los diferentes niveles educativos y muy especialmente entre la educación primaria y la educación secundaria obligatoria. Los primeros síntomas de un incipiente fracaso comienzan en la enseñanza primaria donde se dan ya las primeras tasas de repetición y de retraso, pequeñas pero preocupantes porque preanuncian problemas que se agravan en la educación secundaria obligatoria. Al finalizar la primaria hay ya un porcentaje de alumnos, más niños que niñas, que pasan a la etapa siguiente -la ESO- con retraso respecto de la edad correspondiente, cuando deberían hacerlo si las cosas hubieran funcionado bien; lo peor es que al término de la ESO ese porcentaje se ha duplicado, presagiando ya un importante fracaso escolar a la hora de obtener el preciado título.

8. El cuarto factor endógeno de fracaso escolar radica en la misma existencia del título diseñado por la ley para culminar la escolaridad obligatoria, un título cuyo otorgamiento o denegación separa tajantemente el éxito del fracaso escolar y que es una característica propia de nuestro sistema educativo, no compartida por la mayoría de los sistemas educativos europeos. Implantado para validar el rendimiento de 10 años de escolaridad, la decisión final sobre su concesión o denegación no esta respaldada por ninguna prueba final de carácter objetivo, la misma para todo el alumnado. Esto permite plantearse si los alumnos gozan de iguales oportunidades para obtener el título en un sistema educativo como el español, caracterizado por una profunda descentralización no sólo en las comunidades autónomas sino también en los mismos centros educativos de las diferentes redes.

9. La descentralización de la educación operada en los últimos años ha tenido efectos positivos. No se puede considerar, sin embargo, positivo que no se puedan aportar datos concluyentes que expliquen la gran disparidad existente entre las comunidades autónomas a la hora de conceder o denegar el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, y que por tanto nos permita saber si el alumnado es medido por igual o parecido rasero en todo el territorio nacional. Como tampoco se puede considerar positivo que la descentralización de las decisiones sobre la evaluación, incluidas las conducentes a la obtención o denegación del título, en una red de centros públicos, concertados y privados tan compleja y tan laxamente controlada como la nuestra, oculte un mayor rigor o una mayor benevolencia a la hora de encarecer o

facilitar el título. Esto sin tener en cuenta la falta de control sobre la mayor benevolencia o rigor del mismo profesorado en el seno de los centros docentes.

10. Reconocida la dificultad de actuar sobre los factores exógenos del fracaso escolar, tales como el género o la capacidad intelectual, así como de reducir los otros factores exógenos señalados en el documento, y aceptado que las políticas encaminadas a reducir el impacto de los factores endógenos básicos, renovación curricular o reconsideración de la titulación final de la ESO, sólo pueden tener incidencia a medio plazo, queda sin embargo un amplio campo para la tarea de mejorar el éxito escolar que puede tener incidencia casi inmediata si el problema se afronta por las autoridades educativas -centrales y autonómicas- y por los centros docentes, como se ha demostrado con los programas de diversificación curricular, el programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA), así como con las diversas experiencias innovadoras llevada a cabo por los mismos centros, algunas de las cuales, a título de ejemplo, se recogen en este documento. En todos estos programas se pone de manifiesto que una mayor atención a la diversidad del alumnado disminuye el riesgo de fracaso, incrementando el éxito y la equidad escolares.

11. En cualquier caso lo más relevante del fracaso escolar de los alumnos a la hora de obtener o no el título de graduado en ESO es lo poco que se sabe de cómo inciden los factores que lo causan y qué medidas se pueden adoptar para, en lo posible, reducirlo. Las diferencias de porcentajes de fracaso escolar entre las comunidades autónomas son a todas luces excesivas sin que tampoco se conozcan con precisión los factores que las causan. Una ignorancia que sirve de terreno abonado a políticos y medios de comunicación para críticas de trazo grueso, demoledoras a veces, aunque las más estén desprovistas del debido fundamento y posean altas dosis de parcialidad. Esta situación demanda un estudio riguroso sobre el desigual rendimiento del sistema educativo, la incidencia del fracaso escolar en las diferentes comunidades autónomas y sus causas específicas.

12. El concepto de abandono escolar temprano, al igual que el de fracaso, tiene de entrada un marcado carácter negativo: de la misma forma que no se habla del éxito escolar de aquellos que lo alcanzan, se habla de abandono cuando también se podría indicar que los alumnos, cada vez más, aumentan su presencia en los niveles postobligatorios. Pero el problema no es la denominación. El problema estriba en saber si no se está incentivando en muchos casos una permanencia en el sistema educativo que desgraciadamente conduce en muchas ocasiones a titulaciones que poco tienen que ver con las demandas del mercado de trabajo, produciéndose la frustración consiguiente, como en el caso notable de la disparidad de alumnos que sigue el bachillerato frente a los que optan por la formación profesional. En todo caso, estamos ante una novísima modalidad del fracaso escolar, introducida no hace mucho por el Consejo de Europa, que entre nosotros produce una tasa de abandono que duplica la europea (también aquí la disparidad entre comunidades autónomas es notable).

13. Hay finalmente una variación del fracaso, aparecida en el horizonte europeo el año 2000, que es el que reflejan los informes PISA. Aquí también existe una notable ambigüedad que conviene despejar. PISA sólo suministra información sobre la enseñanza, no sobre la educación, y además lo hace sobre una muestra estadística, comparando con ello sistemas educativos muy diversos. Los aspectos educativos *stricto sensu* escapan de la evaluación de PISA, que sólo mide competencias (tampoco

conocimientos), es decir, valora el desarrollo de las capacidades para responder a situaciones complejas. Pero, además, PISA no evalúa todas las competencias sino sólo la comprensión lectora, la competencia científica y la matemática, dejando fuera otras no menos importantes (social y ciudadana, cultural y artística, tratamiento de la información y competencia digital, etc.). O sea: PISA da una información valiosa pero parcial. Por otra parte, PISA señala también que España se encuentra entre los países que proveen de educación a toda la población con la mayor equidad social, al igual, por ejemplo, que Finlandia o Canadá, es decir, los alumnos españoles en circunstancias socioeconómicas desfavorables obtienen mejores resultados que sus homólogos de la OCDE. Sin embargo, no parece que nuestra sociedad sea demasiado sensible a los requerimientos de la equidad social. Desde luego no ocupa las primeras páginas de los medios de comunicación que analizan el informe PISA correspondiente.

14. Cada tres años los informes PISA producen un enorme revuelo en los medios de comunicación, dando lugar a tablas clasificatorias en función de las puntuaciones recibidas en las pruebas realizadas por los alumnos. Sin embargo, y con la misma insistencia, los expertos señalan que los rendimientos por competencias reciben *sólo* una puntuación estadística meramente indicativa. Más aún, los mismos expertos aclaran que la mayoría de los países miembros de la OCDE se agrupan, punto más punto menos, en una franja central, siendo sólo unos pocos países los que sobresalen de esa franja y numerosos los que quedan lejos de dicha franja -los países asociados-. España, como Estado miembro, se encuentra en esa franja central, ni entre los mejores ni entre los peores, lo que no evita que cada tres años los medios de comunicación hablen de la “mediocridad del sistema educativo”, “España a la cola”, etc.

15. Como es sabido, la democracia española ha realizado un gran esfuerzo en estos últimos treinta años por resolver los problemas del sistema educativo, lo que no significa que no tengamos problemas importantes a los que atender, entre los que hay algunos nuevos. Desde que las comunidades autónomas se han incorporado a las pruebas PISA, aunque no todas, tenemos una información añadida sobre el rendimiento de los subsistemas educativos gestionados por ellas. PISA ha revelado, de manera continuada, que existe una distribución territorial de la educación en España excesivamente dispar, o, en otros términos, contraria al principio de la igualdad básica del derecho de todos a la educación, garantizado por la Constitución, lo que viene a corroborar las diferencias observadas entre las comunidades autónomas a la hora de otorgar o denegar el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

VII. Propuestas

Primera

Sobre el fracaso escolar, en sus diversas modalidades, hay abundantísimos datos. El problema es que esta abundancia no viene acompañada de suficiente información sobre la incidencia en el fracaso de los distintos factores que lo producen, lo que conlleva dos efectos negativos: de una parte, los datos se manejan, sin más, como armas en el debate educativo; de otra, los datos con que se cuenta ni orientan ni sirven para instrumentar políticas eficaces de reducción del fracaso escolar. Esta situación demanda actuaciones de la Administración educativa central y de las Administraciones autonómicas en una doble dirección: la primera consistiría en lograr un consenso acerca del concepto de fracaso escolar, de sus posibles causas, y de las medidas urgentes a tomar para su disminución; la segunda se orientaría a promover y fomentar estudios e investigaciones conducentes a un mejor conocimiento de las causas del fracaso escolar y a la formulación de propuestas instrumentales para su erradicación o reducción.

Segunda

No obstante la prolija información existente sobre el fracaso escolar, hay algunas evidencias que pueden contribuir a reducirlo. El primer factor a considerar es la escolarización temprana en la educación básica obligatoria, dando prioridad a la calidad de la educación infantil (0/6 años), auténtico cimiento hoy de los sistemas educativos modernos. El segundo factor sería operar, también tempranamente, sobre las dificultades de aprendizaje en la educación primaria mediante políticas de diagnóstico precoz desde los primeros cursos, atención personalizada a los alumnos y una acción tutorial efectiva, así como políticas de apoyo al personal docente poniendo énfasis en el desdoblamiento de aulas en materias instrumentales como la lengua y las matemáticas y en el fortalecimiento de la orientación escolar.

Tercera

Estrechamente relacionada con la propuesta anterior estaría la revisión de la política actual que obliga al alumnado a repetir curso cuando no ha alcanzado los objetivos previstos. Estudios nacionales e internacionales, entre los que se encuentran los informes PISA, ponen de relieve de modo reiterado que las altas tasas de repetición existentes en España no conducen al éxito escolar: el sistema educativo no consigue recuperar a estos alumnos -sus resultados eran malos antes de repetir curso y siguen siendo igualmente malos después de la repetición-. En realidad, a los alumnos no se les recupera, sino que se les castiga. La repetición del alumnado solamente estaría justificada para conseguir adecuar el curso escolar a su maduración personal. La alternativa a esta situación sería, además de las políticas ya descritas para la educación primaria, prestar especial atención a la educación secundaria obligatoria en la que la educación personalizada debería ser de mayor intensidad, instrumentada mediante múltiples medidas de atención a la diversidad. Aunque estas políticas sean costosas no lo son más que la repetición actual, que afecta a un tercio del alumnado y, por tanto, detrae una cantidad importante de los recursos globales asignados a la educación escolar.

Cuarta

Un factor del fracaso escolar de indudable incidencia en todos los niveles educativos, y muy especialmente en la educación secundaria obligatoria, es el currículo. Dado que existe la opinión generalizada de que no se ha conseguido estructurar un currículo que

sirva en la ESO para posibilitar el máximo desarrollo de cada alumno según su capacidad, satisfacer los requerimientos de los niveles educativos siguientes (bachillerato y formación profesional) y ofrecer un conjunto actualizado de contenidos y competencias, se hace necesario proceder a una profunda revisión del mismo. En cualquier caso, se debería estructurar el primer ciclo de la educación secundaria obligatoria de modo que se facilite adecuadamente la transición desde la primaria (menos profesores y menos materias), así como poner a prueba la pertinencia de cada uno de los contenidos curriculares de la ESO, examinando caso a caso la razón de su inserción y la utilidad de su pervivencia. Todo ello podría contribuir tanto a mejorar la calidad de la ESO como a reducir el fracaso escolar.

Quinta

De los datos del fracaso escolar existentes, el más grave es el de los alumnos que no obtienen el título de Graduado en ESO, siendo lo más sorprendente la enorme diferencia entre los porcentajes de fracaso en las distintas comunidades autónomas, una disparidad de tal magnitud que permite hablar de una España exitosa frente a otra fracasada en el ámbito escolar, más aún cuando los informes PISA vienen señalando que, situándose España en el promedio de los países miembros de la OCDE, ese rendimiento no se corresponde con las grandes diferencias que registran las comunidades autónomas con sus respectivas tasas de graduados. Sobre las razones de esta disparidad sólo existen hipótesis, por lo que tratándose de un asunto tan sensible e importante, las Administraciones educativas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Educación, deberían crear sendas comisiones que estudiaran la razón de estas disparidades. Es evidente que los informes de estas comisiones serían de enorme utilidad para acercar las comunidades más atrasadas a las más adelantadas.

Sexta

Un centro escolar que se proponga una mejora de la calidad centrada en el éxito escolar de todo el alumnado tiene necesariamente que ser flexible en su organización. Debe reforzarse, pues, la autonomía organizativa de los centros docentes a fin de que puedan adaptar su estructura a las necesidades de su alumnado: una disposición racional del profesorado, una adecuada distribución de los horarios, una agrupación flexible del alumnado, una distribución de tareas del profesorado que haga posible el trabajo en equipo, son elementos propios de la autonomía organizativa de los centros. Incrementar el éxito y la equidad escolares requiere ineludiblemente una atención a la diversidad del alumnado, por lo que flexibilizar la organización de los centros de forma que se adapte mejor a la heterogeneidad de los alumnos y de las alumnas sería un buen instrumento para lograrlo.

Séptima

El peso del profesorado en el éxito o fracaso de sus alumnos es hoy incuestionable. Por ello es inaplazable un modelo global y coherente que comprenda la formación del profesorado -inicial y permanente-, la selección del mismo y la articulación de una carrera docente basada en el mérito, la exigencia y la responsabilidad:

- Se debe proporcionar a los futuros docentes una formación común, generalista e interdisciplinar, con independencia de que se pueda adquirir en función de los diferentes niveles y ciclos educativos una especialización determinada, integrando en todo caso una formación científica, pedagógica y didáctica. Dicha formación no puede ser sólo académica, debe además vincular la teoría con la

práctica docente (tutelada) y centrarse en la adquisición de las competencias necesarias para el ejercicio de la profesión docente en la sociedad actual.

- La formación inicial debe completarse con una formación continua, vinculada a las necesidades específicas de los centros docentes, orientada a hacer de cada escuela una comunidad de aprendizaje y a fomentar la cooperación docente en el proceso de enseñar y educar.
- La selección del futuro profesorado no puede seguir anclada únicamente en el tradicional sistema de oposiciones. Es urgente el establecimiento de un sistema riguroso de selección de los nuevos maestros y profesores en función de los conocimientos académicos precisos, las competencias didácticas necesarias y su motivación y adecuación para la docencia.
- El profesorado, debidamente formado y seleccionado, debe disponer de una verdadera carrera docente, así como de un estatuto de la función pública docente. Carrera y estatuto, siempre postergados, nunca promulgados, constituyen hoy una prioridad de primer orden.

Octava

La norma por la que se establece un título al final de la escolaridad obligatoria, sin el cual no es posible legalmente continuar en el sistema educativo reglado, debe ser revisada ya que conduce a excluir toda posibilidad de continuar estudios postobligatorios a un importante contingente de alumnos, tanto más cuanto la decisión de otorgar o denegar el título no obedece a criterios fijados de una manera objetiva para todos los alumnos, conduciendo a una alta tasa de fracaso escolar que no ocurre en la mayoría de los Estados miembros de la OCDE donde este requisito no existe o no tiene efectos excluyentes para posteriores estudios. Una etapa educativa como la educación básica, obligatoria y gratuita, que por su vocación universal acoge a toda la población escolar, debe agotar su función en desarrollar al máximo posible todas las competencias básicas precisas para la vida de los futuros ciudadanos; en consecuencia, no debe ser una etapa excluyente, no debe cerrar las vías para etapas posteriores. Dado este carácter de la educación básica, las Administraciones educativas, en lugar de un título, deberían proporcionar un certificado de las competencias adquiridas a lo largo de diez años de escolaridad. Dicho certificado facultaría para proseguir determinados estudios en la educación postobligatoria, abriendo la posibilidad de que aquellos alumnos que desearan realizar estudios no respaldados por el certificado correspondiente pudieran, de forma voluntaria, participar en un procedimiento reglado de evaluación de esas competencias con el fin de acreditar el nivel adecuado para proseguir dichos estudios.

Novena

En un sistema educativo descentralizado como el español, la expedición del certificado al que se refiere la propuesta anterior sólo tendría garantías de igualdad para todo el alumnado, sea cual fuere la comunidad autónoma donde reside o la clase de centro (público, concertado o privado) en que esté escolarizado, si fuera precedida de una evaluación general de diagnóstico a principios del último curso de la educación secundaria obligatoria.

Dicha evaluación, realizada en el marco de un modelo de calidad de carácter sistémico, de iguales características para todo el alumnado, permitiría tener una visión global de la situación de esta etapa obligatoria y de las diferencias entre comunidades autónomas y centros escolares. Serviría, además, para prevenir resultados no deseados, implementar planes de mejora de la calidad de la educación y ejercer una orientación escolar más precisa y contrastada.