

PROGRAMAS Y MEDIDAS CONTRA EL ABANDONO ESCOLAR EN LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA: ANÁLISIS COMPARADO ENTRE ESPAÑA Y ARGENTINA¹

Mónica Porto Currás

M^a Teresa González González

Universidad de Murcia

Palabras clave: Abandono escolar, abandono escolar temprano, normativa legal, enseñanza secundaria.

Introducción

La presente comunicación pretende ofrecer una breve reflexión en torno a la problemática del abandono escolar y cómo está siendo abordada en los sistemas educativos de España y Argentina. Está estructurada en tres grandes apartados; en el primero se acota el tema y se subraya la importancia que en estos momentos tiene combatir el abandono escolar, dadas las consecuencias negativas del mismo tanto en el plano individual como social y económico. En el segundo apartado se presentan las principales medidas existentes en ambos sistemas educativos destinadas a paliar estas problemática y se realiza un breve análisis comparativo entre ambas. La última parte de la exposición ofrece algunas consideraciones acerca de la importancia de desarrollar políticas integradas, y políticas no sólo paliativas sino también, y sobre todo, preventivas.

1. El abandono escolar. Una problemática educativa y social

Un asunto prioritario de las políticas educativas actuales de gran parte de los países del mundo occidental es el de abordar la problemática del abandono escolar con vistas a reducir el número de jóvenes que abandonan el sistema educativo sin unos conocimientos y titulaciones mínimas.

¹ Comunicación presentada al IV Congreso Nacional / III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación “¿Hacia dónde va la educación en la Argentina y en América Latina? Construyendo una nueva agenda”. Sociedad Argentina de Estudios Comparados (SAECE). 16-17 Junio 2011. Buenos Aires. Registrada en DIGITUM: <http://hdl.handle.net/10201/26776>

Existe en la actualidad un amplio acuerdo sobre la necesidad de paliar esta problemática, si bien a nadie se le escapa que los modos de afrontarlo están indisolublemente ligados a cómo se define y acota el abandono escolar, cómo se diagnostica su existencia, dónde se sitúan sus causas y raíces y qué medidas, en consecuencia, se arbitran para reducirlo. De hecho, no existe una definición universal y unánimemente aceptada del concepto de “abandono escolar” ni en los diversos países y sistemas educativos ni entre los investigadores del tema. En tal sentido, diferentes instituciones utilizan definiciones y maneras de delimitar el problema distintas e, incluso, diferentes modos de “medirlo” y analizarlo y, por tanto, de calibrar su envergadura y articular soluciones al mismo. Sin duda, ello dificulta la comparación de diferentes cifras y “diagnósticos” y, también, de diferentes políticas de respuestas a la situación.

No nos detendremos sobre este particular, que nos alejaría del propósito de esta comunicación; aquí adoptamos una demarcación amplia de ‘abandono escolar’, entendiendo que esa expresión hace referencia a varias situaciones relacionadas con el hecho de que un estudiante deje su formación en el marco del sistema educativo formal: adolescentes/ jóvenes que abandonan antes de finalizar su etapa de educación obligatoria; jóvenes que han terminado su educación obligatoria y continúan sus estudios post-obligatorios ya sea por una vía más profesional, ya sea por otra más académica pero no llegan a obtener una titulación de Bachillerato (o secundaria-superior), o equivalente. En esta comunicación, por tanto, bajo la etiqueta ‘abandono’ quedan incluidas tanto las situaciones en las que el alumno deja el sistema educativo durante su etapa obligatoria, como aquellas otras que vienen denominándose, de acuerdo con la terminología al uso “abandono escolar temprano” (la Comunidad Europea lo define como el porcentaje de población de 18 a 24 años que ha completado como máximo la primera etapa de la educación secundaria y no sigue ningún estudio o formación.)

Es evidente que la anterior es una definición centrada en la característica “formal” de tener o no un diploma o estar o no en educación. Los sistemas educativos manejan este tipo de definiciones a la hora de diseñar sus políticas para paliar el problema del abandono. Una acotación más funcional nos llevaría a poner el énfasis en que la persona tenga la suficiente competencia para funcionar en un determinado

contexto, es decir cuenta con la formación mínima necesaria para encontrar y mantenerse en un puesto de trabajo. Desde esta perspectiva cabría considerar como ‘abandonos’ todos aquellos casos de estudiantes que no han sido capaces de adquirir realmente tal cualificación.

Aunque la definición y acotación del problema puede sufrir variaciones entre unos y otros países y sistemas educativos, el problema está ahí, y sus consecuencias tanto a nivel individual como social y económico son importantes.

Cuando el alumno abandona, deja la escuela y al hacerlo quedan cercenadas sus posibilidades de continuar transitando a lo largo del Sistema Educativo y de aprovechar las oportunidades formativas formales que se le ofrecen desde el mismo. Desde el punto de vista educativo, pues, el abandono supone o conlleva de alguna manera una forma de ‘exclusión educativa’ con implicaciones claras y evidentes para el desarrollo personal del individuo. Éste, al no contar con la formación debida, verá restringidas sus posibilidades de acceso al mercado de trabajo, tendrá un futuro económico más borroso y, en general, se enfrentará a serias dificultades para desenvolverse en su entorno y llevar una vida plena y digna. En definitiva, los estudiantes que dejan el sistema educativo sin una formación mínima, tienen altas probabilidades de formar parte de ese gran sector con riesgo de quedar excluido social y económicamente. Un futuro –incierto- que se agrava sobre todo en aquellas zonas situadas en contextos sociales y económicos marginados y deprimidos. De modo que si la formación y el aprendizaje son elementos básicos y clave en la actual sociedad del conocimiento para superar la exclusión social, la problemática del abandono no contribuye a ello sino, más bien, a perpetuar situaciones de marginación educativa, social y económica; y eso es algo que cualquier país democrático no debiera permitir. En general, como ha señalado la Comisión Europea (2011) las consecuencias del abandono en el plano individual

...afectan a las personas a lo largo de sus vidas, y reducen sus oportunidades de participar en la dimensión social, cultural y económica de la sociedad. Asimismo, aumentan su riesgo de desempleo, pobreza y exclusión social. Afectan a sus ingresos a lo largo de toda la vida, a su bienestar, a su salud y a la de sus hijos. También reducen las posibilidades de que sus hijos tengan éxito en sus estudios ... (p.3)

Pero junto con las consecuencias individuales el abandono escolar también tienen otras de marcado carácter económico para los países y su desarrollo; y, desde luego, la preocupación por reducir sus tasas responde a intereses económicos de los gobiernos. Son ilustrativas las siguientes palabras, extraídas del documento de la Comisión Europea antes citado (2011):

...A escala económica y social en sentido amplio, unos índices elevados de abandono escolar prematuro tienen efectos a largo plazo sobre la evolución de la sociedad y sobre el crecimiento económico. Quienes abandonan prematuramente los estudios suelen participar menos en los procesos democráticos y son menos activos como ciudadanos. La innovación y el crecimiento se basan en una mano de obra cualificada, no solo en los sectores de alta tecnología, sino en toda la economía (p.3)

No preocupa únicamente la pérdida de capacidad productiva que supone una mano de obra poco cualificada, sino también los enormes costes en asistencia y ayuda social que conlleva el abandono. Investigaciones diversas han documentado que los que abandonan tienen mayor probabilidad de tener problemas de salud, implicarse en actividades delictivas o terminar dependiendo de los servicios y ayudas sociales que los que han titulado en la escuela secundaria.

En definitiva, cuando los índices de abandono son acusados, constituyen una rémora para el desarrollo económico y social de un país. De ahí la preocupación de los gobiernos y a la sociedad en general. Es en este contexto en el que cobran sentido distintas políticas emanadas desde los sistemas educativos de los países para luchar contra el abandono escolar. Una buena parte de tales políticas tienen un cierto carácter preventivo, en el sentido de que están pensadas para aminorar los niveles de fracaso escolar, posibilitar que los alumnos cursen con éxito su educación obligatoria y obtengan, así, las certificaciones o titulaciones que les posibilitarán continuar su formación en el Sistema educativo; es decir, buena parte de las medidas están planteadas para evitar el abandono 'forzoso' al que se verían abocados aquellos alumnos que, por no titular, no pueden continuar sus estudios. Otras medidas, se orientan más a evitar el abandono en etapas post-obligatorias: el denominado abandono escolar temprano. En esta comunicación haremos alusión, fundamentalmente, a las primeras.

Como decíamos, nos referiremos aquí a las medidas formuladas en España y en Argentina, desde una perspectiva comparada que nos permitirá ver cómo dos países con contextos sociales diferentes, pero una trayectoria del sistema educativo muy similar, hacen frente a esta problemática.

2. Panorámica comparativa:

Algunas cifras:

- En España, tres de cada 10 alumnos abandonan los estudios antes de graduarse o, dicho de otro modo, el 31% de los estudiantes no consigue la titulación mínima obligatoria (datos del 2009)².
- En Argentina, en 2007 la deserción escolar se situaba como media en el 19,79%. Según los datos de 2009, el abandono escolar es del 30% en el quintil más pobre de la población, mientras que en el menos pobre es sólo del 6% (cifras dadas por el ministro de educación Alberto Sileoni en febrero de 2010)³.

Con el fin de analizar las medidas reguladas para combatir el fracaso y abandono escolar en ambos países, contextualizaremos en primer lugar estas medidas en los sistemas educativos de España y Argentina, sistemas con múltiples coincidencias pero importantes diferencias a tener en cuenta. Debemos advertir que este análisis comparativo está realizado a partir de la normativa legislativa de ambos países, no a partir del desarrollo de las diferentes medidas en las instituciones educativas y con los estudiantes, lo cual podría aportar otra visión diferente y complementaria.

Para empezar, debemos considerar que en ambos países el sistema educativo no universitario se rige actualmente por leyes educativas aprobadas en el 2006: la Ley Orgánica de Educación (LOE) en España y la Ley de Educación Nacional (Ley nº 26.206) en Argentina.

Como podemos comprobar en la tabla 1, tanto en España como en Argentina, las citadas leyes nacionales de educación dedican varios artículos a regular fórmulas para garantizar el derecho a la enseñanza para todo el alumnado:

² Datos recogidos en el estudio "*Fracaso y abandono escolar en España*" (2010), elaborado por la *Obra Social Fundación "la Caixa"*, dirigido por Mariano Fernández Enguita.

³ Información disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1232040-el-ministro-de-educacion-reconocio-que-la-desercion-escolar-es-un-problema-serio>

L.O.E. 2006, ESPAÑA	Ley Nacional N° 26.206, 2006, ARGENTINA
<p>Corresponde a las administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado. (Art. 71.2)</p>	<p>El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias (Art. 4)</p>
<p>Educación de personas adultas: las personas adultas que quieran adquirir las capacidades y los conocimientos correspondientes a la educación básica contarán con una oferta adaptada a sus condiciones y necesidades (art. 68.1)</p>	<p>Educación permanente de jóvenes y adultos: modalidad educativa destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida (art. 46)</p>
<p>Igualdad de oportunidades en el medio rural: las administraciones educativas tendrán en cuenta el carácter particular de la escuela rural a fin de proporcionar los medios y sistemas organizativos necesarios para atender a sus necesidades específicas y garantizar la igualdad de oportunidades (art. 82.1)</p>	<p>Educación rural: modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria destinada a garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a través de formas adecuadas a las necesidades y particularidades de la población que habita en zonas rurales (art. 49)</p>
<p>Con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, las administraciones públicas desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos y los apoyos precisos para ello (art. 80.1). Las políticas de educación compensatoria reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole (art. 80.2)</p>	<p>El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación (art. 79)</p>

Tabla 1

Sin embargo, mientras que en el sistema educativo español la educación básica transcurre a lo largo de la Educación Primaria (6-12 años) y la Educación Secundaria

Obligatoria (12-16 años), con un total de 10 años de escolarización obligatoria; en el sistema argentino la educación básica incluye la Educación Primaria, desde los 5 años, hasta el final de la Educación Secundaria (donde no hay una etapa de educación secundaria postobligatoria, como en el caso español), con un total de 13 años de escolarización obligatoria.

Además, la Educación Secundaria Obligatoria española (en adelante ESO) se organiza en cuatro cursos, los tres primeros con una concepción de las enseñanzas más común y un cuarto curso de carácter orientador, tanto para los estudios postobligatorios como para la incorporación al mercado laboral. En Argentina, en cambio, este nivel de educación secundaria se divide en dos ciclos:

- Ciclo Básico: común a todo el alumnado
- Ciclo Orientado: según diferentes áreas de conocimiento del mundo social y del trabajo. En este ciclo, se pueden realizar prácticas educativas en escuelas, empresas, organismos estatales, organizaciones culturales y organizaciones de la sociedad civil, que permitan a los/as alumnos/as el manejo de tecnologías o brinden una experiencia adecuada a su formación y orientación vocacional.

En cualquier caso, ambas leyes plantean diferentes vías para proporcionar respuestas que se puedan ajustar a las características del alumnado y evitar, en la medida de lo posible, el abandono escolar. Entre estas alternativas se pueden diferenciar las que se consideran de carácter general (asentado en una concepción constructivista del aprendizaje, sobre la que las diferentes administraciones, jurisdicciones y/o centros educativos habrán de tomar decisiones que posibiliten ofrecer una educación adecuada a las peculiaridades y diversidad de los estudiantes); y otras de carácter más extraordinario, que requieren modificaciones en algunos elementos del currículum o en su organización.

Como ejemplo, en el preámbulo de la LOE española se establece que:

- en los tres primeros cursos de la ESO se puede reducir el número de profesores que dan clase a un mismo grupo de alumnos;
- para atender al alumnado con dificultades especiales de aprendizaje se incluyen programas de diversificación curricular desde el tercer curso de la ESO;

- y con el fin de evitar el abandono escolar temprano, abrir expectativas de formación y cualificación posterior y facilitar el acceso a la vida laboral, se establecen programas de cualificación profesional inicial destinados a alumnos mayores de 16 años que no hayan obtenido el título de Graduado en ESO.

Ya más específicamente, en el artículo 22 de esta ley se establece que corresponde a las administraciones educativas regular las medidas de atención a la diversidad, organizativas y curriculares que permitan a los centros, en el ejercicio de su autonomía, una organización flexible de las enseñanzas. Entre estas medidas se contemplan: adaptaciones del currículo, integración de materias en ámbitos, agrupamientos flexibles, desdoblamientos de grupos, oferta de materias optativas, programas de refuerzo y programas de tratamiento personalizado para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

Se podrían categorizar estas medidas en: medidas de apoyo ordinario, medidas de apoyo específico y programas, tal y como se recoge en la tabla 2.

MEDIDAS PARA LA ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD		Curso en que se desarrolla
Medidas de apoyo ordinario	<ul style="list-style-type: none"> - Refuerzo individual en el grupo ordinario. - Agrupamientos flexibles que permitan el refuerzo colectivo a un grupo de alumnos. - Agrupamientos de materias 	1º, 2º y excepcionalmente 3º de la ESO
Medidas de apoyo específico	<ul style="list-style-type: none"> - Para alumnos que se incorporan tardíamente. - Para alumnos con necesidades educativas especiales. - Para alumnos con altas capacidades. 	Todos los cursos de la ESO
Programas	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de refuerzo de las capacidades básicas - Programa de Diversificación Curricular - Programa de Cualificación Profesional Inicial, con tres modalidades: talleres profesionales, iniciación profesional e iniciación profesional especial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todos los cursos - 3º y 4º ESO - Para alumnos que no concluyen la ESO

Tabla 2: Medidas de atención a la diversidad según LOE, 2006.

No obstante, estas medidas deben regularse y concretarse en cada una de las administraciones educativas autonómicas de España, y ahí la complejidad normativa se acentúa de forma especialmente intensa. Esto hace que podamos encontrarnos con la regulación de diferentes aspectos de estas medidas (alumnos a los que van dirigidos,

qué aspectos curriculares las definen y quiénes intervienen en su decisión, cómo se realizan los agrupamientos de alumnos, de qué recursos se dispondrá, etc.) de forma más o menos pormenorizada en función de la Comunidad en que nos basemos. Para mostrar una concreción de estas medidas nos centraremos en su regulación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (comunidad en la que trabajamos las dos autoras de esta comunicación), y que sintetizamos en la tabla 3.

MEDIDAS	Modalidades	Caracterización
Medidas de apoyo ordinario	Refuerzo individual en el grupo ordinario.	Mediante un profesor de apoyo o material adaptado.
	Agrupamientos flexibles que permitan el refuerzo colectivo a un grupo de alumnos. ▪ Programa de refuerzo instrumental básico	Dirigido a alumnado que se incorpora a la ESO con carencias en las materias instrumentales básicas: lengua y matemáticas. Se trabajan contenidos instrumentales de estas materias suprimiendo la 2ª lengua extranjera en 1º y 2º cursos. El objetivo es que en 3º de la ESO, puedan incorporarse al currículum ordinario.
	Agrupamientos de materias ▪ Programa de refuerzo curricular	Dirigido a alumnos que una vez iniciada la ESO presentan dificultades generalizadas de aprendizaje asociadas a problemas de adaptación al trabajo en el aula. Se agrupan las materias de contenido humanístico (1 profesor) y las de contenido científico (1 profesor). Una materia de apoyo instrumental sustituye a la 2ª lengua extranjera, y consta de dos partes: fomento de la lectura y ciencia.
Medidas de apoyo específico	▪ Aulas de acogida. ▪ Programa de español para extranjeros	Para alumnos que se incorporan tardíamente, estas medidas están dirigidas específicamente a alumnado extranjero que no habla español. Su objetivo es lograr la competencia comunicativa para que puedan incorporarse al currículum ordinario. - Las aulas de acogida pueden estar organizadas en tres niveles: adquisición de las competencias lingüísticas a nivel oral (máximo 3 meses, 21 horas semanales); adquisición de competencias lingüísticas generales y específicas (máximo 18 horas semanales) con adaptaciones curriculares en torno a los ámbitos socio-lingüístico y científico-tecnológico; adquisición, mediante los apoyos correspondientes, de competencias lingüística específica y curricular en las áreas instrumentales en que presente desfase. - El programa de español para extranjeros se desarrolla en horario de 2ª lengua extranjera simultáneamente a la escolarización de los alumnos en un grupo ordinario. El tiempo de permanencia en el programa no puede ser superior a dos años académicos.
	▪ Adaptaciones Curriculares individuales ▪ Aulas Abiertas Especializadas en centros ordinarios. ▪ Centros específicos	Para alumnos con necesidades educativas especiales. Estas medidas implican, en orden creciente de significatividad, la modificación de los elementos curriculares de la programación de aula, su agrupamiento en un aula específica con personal y recursos especializados o, en último caso, su escolarización en un centro específico de educación especial.
	▪ Adaptaciones curriculares de ampliación o	Para alumnos con altas capacidades, estas medidas pretenden un entramado curricular enriquecido e innovador que potencie los talentos y capacidades del alumno en cuestión. De menor a mayor grado de significatividad encontraríamos:

	<p>enriquecimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Agrupamientos flexibles. ▪ Flexibilización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptaciones curriculares de ampliación o enriquecimiento: que implica ajustes organizativos, modificación de los contenidos, metodologías y criterios de evaluación. - Agrupamientos flexibles en una o más áreas: implica el cursar una o más materias en el curso inmediatamente superior, así como la posibilidad de enriquecimiento específico en lenguajes matemáticos, informáticos, musical o idiomas extranjeros, según proceda. - Flexibilización (incorporación a un curso inmediatamente superior al que le corresponde por edad, pudiendo realizarse tres veces como máximo en la educación básica.
Programas	Programa de Diversificación Curricular	<p>Medida destinada a alumnos que han cursado, al menos, el primer ciclo de la ESO, que tienen dificultades en el logro de los mínimos, se encuentran en riesgo de no titular, ya han repetido un curso y han sido objeto de otras medidas de apoyo y seguimiento. Los grupos no sobrepasan los 15 alumnos</p> <p>El programa consta de dos cursos y el currículum está organizado en 3 ámbitos (sociolingüístico, científico y práctico), que aglutinan los contenidos de las principales materias que se imparten en la ESO. El resto de materias son específicas o se imparten con otros grupos.</p>
	Programa de Cualificación Profesional Inicial	<p>Medida destinada a alumnos menores de 21 años y que al menos cumplen los 16 en el año natural en que inician el programa, que se encuentran en riesgo de abandono escolar, han repetido algún curso, no tienen expectativas escolares, no soportan el currículum académico y les agobia el ambiente escolar.</p> <p>El programa consta de dos cursos</p> <ul style="list-style-type: none"> - El 1º asociado a una familia profesional y formación básica organizada en ámbitos - El 2º de carácter voluntario permite la titulación en la ESO. <p>Puede organizarse en tres modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Iniciación Profesional: se desarrolla en Institutos de Educación Secundaria, es la única que pueden cursar los alumnos que acceden a PCPI con 15 años, y la única en la que se desarrollan módulos voluntarios. Esta modalidad, tiene como finalidad el ofrecer una formación que permita la inserción laboral de los jóvenes y posibilitar que éstos puedan proseguir sus estudios, bien en la Formación Profesional de Grado Medio bien en cualquier enseñanza post-obligatoria - Iniciación profesional especial: para alumnos con necesidades educativas especiales, que previamente no hayan recibido formación profesional y hayan cursado enseñanzas obligatorias. Esta modalidad puede ser ofrecida tanto en centros educativos como en instituciones o entidades sin ánimo de lucro y con experiencia previa en la inclusión social y laboral de personas con discapacidad. - Taller profesional: se imparte en ayuntamientos o en entidades empresariales y entidades que acrediten experiencia en atender a jóvenes desfavorecidos socialmente. Está destinada a aquellos alumnos en <i>situación de marginación o riesgo de exclusión</i>, con <i>mayores necesidades de inserción laboral</i> y con dificultades de adaptación al mundo escolar y laboral, y su finalidad se centra en posibilitar la inserción laboral de estos jóvenes y el desarrollo de actitudes de respeto, participación social y convivencia.

Tabla 3: Medidas de Atención a la Diversidad en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

En esta Comunidad se han incorporado programas (el de Refuerzo Instrumental Básico, el de Refuerzo Curricular y el de Español para Extranjeros) a las denominadas medidas de apoyo ordinario y de apoyo específico, de modo que si con anterioridad a la implantación de la LOE los programas específicos se desarrollaban en los dos últimos cursos de la ESO (como es el caso del Programa de Diversificación Curricular) o al finalizar la etapa sin la titulación correspondiente (los Programas de Iniciación Profesional), en estos momentos, determinados alumnos que están iniciando esta etapa secundaria y cursan sus primeros años en el instituto, también cuentan con programas destinados específicamente a paliar algunas de sus dificultades de aprendizaje.

Tal como refleja la tabla 3, cada una de las medidas arbitradas va destinada a alumnos que presentan dificultades a lo largo de su paso por la secundaria obligatoria. Algunas simplemente implican leves variaciones dentro del currículum ordinario, mientras que otras conllevan modificaciones significativas y se convierten en una modalidad educativa más. Sin entrar en un análisis pormenorizado de los rasgos organizativos y curriculares que caracteriza a cada una de estas medidas, quisiéramos destacar algunas observaciones (desarrolladas de forma más extensa en González, Méndez y Rodríguez, 2009):

- Estas medidas están pensadas para ser desarrolladas con alumnos que presentan diferentes tipos de dificultad: deficiencias en áreas instrumentales, dificultades generalizadas de aprendizaje, desconocimiento del español, situación de desventaja social, económica, cultural,... y desfase curricular, dificultades de adaptación al aula, etc. El foco de atención se sitúa por tanto en tipificar las diversas dificultades que presentan los estudiantes y establecer diferentes medidas para atenderlas (en su gran mayoría al margen de las aulas ordinarias); en ningún momento se parte del planteamiento de que tal vez sea preciso alterar los patrones de funcionamiento habituales de los grupos ordinarios para que puedan dar respuesta a todo el alumnado.
- Algunas medidas, aunque no alteran significativamente el currículum que cursan los alumnos, sí suprimen algunas materias constitutivas del mismo (caso de la 2ª lengua extranjera en el Programa de Refuerzo Instrumental Básico o en el Programa de Español para extranjeros), privándolos, por tanto, de lo que en

principio se consideran contenidos y aprendizajes indispensables para todos los alumnos.

- Otras medidas y programas se caracterizan por organizar el currículo en grupos de áreas o ámbitos (por ejemplo en el programa de refuerzo curricular, el programa de diversificación curricular o el de cualificación profesional inicial), en lugar de materias diferenciadas como es habitual en esta etapa. Esta organización de los contenidos no sólo contribuye a que los alumnos se encuentren con un currículum menos compartimentalizado sino también a reducir el número de profesores que trabajan con ellos, ofreciéndoles oportunidades de una educación más personalizada. Esta organización exige una adecuada coordinación y formación especializada por parte de los docentes que trabajan en estas medidas.
- La mayor parte de las medidas se organizan formando grupos a los que pertenecen temporalmente los alumnos para recibir los correspondientes apoyos con el fin de que puedan reincorporarse al grupo ordinario una vez alcanzados los objetivos pretendidos (esto es así en todos los casos menos los específicos para alumnos con necesidades educativas especiales severas o los programas de Diversificación Curricular y Cualificación Profesional Inicial, y en estos dos programas se pretende que el alumno pueda continuar su trayectoria académica postobligatoria). Sin embargo, tal y como están diseñadas y se desarrollan en la práctica, terminan generando itinerarios encubiertos, de forma que cuando un alumno entra en estas medidas, en su gran mayoría inicia una trayectoria separada de sus compañeros del grupo regular, pasando de una a otra medida más o menos específica.

Veamos ahora cómo se regulan estas medidas en la legislación argentina. En primer lugar, debemos mencionar que el Consejo Federal de Educación establece, entre las orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria, la necesidad de articular diferentes modalidades de enseñanza que puedan atender los intereses y necesidades de todo el alumnado. Se podría considerar que estas modalidades (que resumimos en la tabla 4) se enmarcarían dentro de las medidas de carácter general en la nomenclatura legislativa española.

PROPUESTAS DE ENSEÑANZA	Modalidades	Caracterización
Disciplinares	Variaciones de las propuestas disciplinares	El desarrollo curricular podrá presentar variantes de diferente tipo, contemplando las posibilidades y diferentes organizaciones institucionales: <ul style="list-style-type: none"> a) Incluyendo estrategias de desarrollo mixtas que alternen regularmente el dictado de clases con talleres de producción y/o profundización; o bien el trabajo en aula con el trabajo en gabinetes de TICs/Biblioteca/laboratorio b) Alternando el docente que se hace cargo del dictado de la asignatura. c) Posibilitando la acreditación parcial y progresiva, por tramos correlativos, de las asignaturas anuales.
	Talleres	Centrados en la producción de saberes, objetos, proyectos, lecturas, etc., a cargo de los docentes de cada disciplina y con una duración acotada a una o dos jornadas por año.
Multidisciplinares (obligatorias)	Seminarios talleres intensivos	Desarrollo de saberes que, históricamente, se plantearon como contenidos transversales del currículum. Tendrán un desarrollo acotado (dos semanas o dos semanas por trimestre, por ejemplo)
	Jornadas de profundización temática	Instancias de trabajo colectivas que priorizan la puesta en juego de diferentes perspectivas disciplinares en el estudio de un hecho, situación o tema del mundo social, cultural y/o político que sea identificado como problemático o dilemático. Se desarrollarán como una serie de jornadas (entre tres y cinco por año)
Sociocomunitarias (obligatorias)	Proyectos sociocomunitarios solidarios	Propuestas pedagógicas que se orientan a la integración de saberes, a la comprensión de problemas complejos del mundo contemporáneo y a la construcción de compromiso social. Se inscribirán en la propuesta escolar en forma regular (aunque no necesariamente semanal)
Para la inclusión institucional y progresión en los aprendizajes (obligatorias, semanales durante el primer año y pautadas los siguientes)	Instancias informativas y formativas sobre estrategias de estudio alternativas	Formación sobre estrategias de estudio.
	Foros juveniles de reflexión grupal	Reflexión y trabajo grupal sobre temas predefinidos.
	Jornadas	Para favorecer una convivencia favorable al aprendizaje.
Complementarias (obligatorias, para estudiantes del último ciclo, que deben elegir como mínimo uno)	Cursos de oficios o tareas relativas al mercado laboral	
	Cursos de formación que fortalezcan la formación para el ingreso a estudios superiores	
Apoyo institucional a las trayectorias escolares	Tiempos y espacios definidos para brindar oportunidades de aprendizaje adicionales a los estudiantes que lo requieran, centradas en los contenidos clave del plan de formación.	

Tabla 4: Modalidades de Enseñanza articuladas en Argentina.

Analizando las estrategias y medidas que articula el sistema educativo argentino para todo el alumnado en comparación con el sistema español, podemos comprobar que:

- En la legislación argentina hay un mayor desarrollo y regulación de las propuestas de enseñanza que, de forma general, se dirigen a todo el alumnado con el fin de buscar una mayor conexión con los intereses y estilos de aprendizaje de la diversidad de estudiantes. Que además se acompañen esas propuestas de diferentes modalidades de enseñanza e incluso de docentes, con formación sobre estrategias de estudio y tiempos para compartir y trabajar esas estrategias de forma grupal y mejorar las relaciones con los demás estudiantes del centro es una vía de hacer ver el centro de educación secundaria como un lugar amable, en el que todo alumno puede sentir la escuela como suya y en disposición de ayudarlo a adquirir los aprendizajes precisos.
- Además, es significativo el esfuerzo por trabajar diferentes contenidos y problemáticas actuales de forma interdisciplinar, lo cual ayudará a romper con la fragmentalización curricular a la que normalmente están sometidos los contenidos en la educación secundaria, permitiéndole ver al alumnado con mayor facilidad las conexiones entre todo lo que están estudiando, así como potencialidad para comprender y analizar el mundo que les rodea. Se propicia de este modo el desarrollo en los alumnos de una conciencia crítica acerca de cómo estudian y también respecto de lo qué estudian, a fin de que puedan controlar sus propias actividades.
- Resulta especialmente sugerente, desde esta perspectiva de desarrollo de una conciencia crítica, la introducción de los estudiantes en proyectos sociocomunitarios solidarios, que no sólo permiten mejorar los aprendizajes académicos, sino desarrollar al mismo tiempo compromisos personales con el desarrollo social de la comunidad en la que se encuentran (barrio, ciudad, provincia, país, continente, planeta ...)
- Destaca así que, a diferencia que lo que comentábamos en el análisis de la normativa española, no parece que el foco de atención se sitúe exclusivamente en las dificultades que presentan los estudiantes, sino también en buscar el establecimiento de formas diferentes de trabajar que permitan atender a todos los estudiantes.

Ya dentro de lo que podríamos denominar medidas específicas de apoyo, en la Resolución del Consejo Federal de Educación n° 103/10 se promueve la puesta en marcha de un conjunto de estrategias que puedan atender a diversos grupos de la población de adolescentes y jóvenes para su inclusión educativa, que sintetizamos en la tabla 5:

ESTRATEGIAS PARA LA INCLUSIÓN EDUCATIVA	Iniciativas	Caracterización
Regularización de la trayectoria escolar	<ul style="list-style-type: none"> - Escuelas de reingreso - Aulas de aceleración - Instancias de promoción asistida 	Contemplan tiempos y espacios diferenciados en los que se han de desarrollar estrategias pedagógicas e institucionales destinadas a alumnos del Ciclo Básico que presenten inasistencia por períodos prolongados, repitencia reiterada o hayan ingresado tardíamente al Nivel Secundario.
Unidades Articuladas de Educación Secundaria	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación institucional bajo la figura de anexo con una escuela de nivel secundario. 	Alternativas para el ciclo básico de la Educación Secundaria, se constituyen en unidades de trabajo con arraigo en el contexto socio-cultural, con una propuesta pedagógica que integra en el desarrollo de las capacidades propias de la formación de la educación secundaria básica a la capacitación laboral y/o la formación artística, estimulando a la vez la continuidad de los estudios en el ciclo orientado.
Estrategias diseñadas para espacios rurales aislados	<ul style="list-style-type: none"> - Transporte hacia secundarias urbanas. - Albergues urbanos. - Flexibilidad de la asistencia. - Pluri-años por escuela o agrupamiento. 	Alternativas para incorporar alumnos de espacios sociales rurales a los ciclos básicos u orientados.

Tabla 5: Estrategias para la inclusión educativa articuladas en Argentina.

Además de estas medidas de carácter nacional, en las diferentes provincias y jurisdicciones de Argentina se pueden articular medidas específicas que puedan atender al alumnado de cada localidad. Así, a modo de ejemplo podemos mostrar:

- Los Centros de Actividades Juveniles (CAJ)⁴, en la provincia de Buenos Aires: proyectos de extensión educativa propuestos para las escuelas de nivel secundario, que tienen por objeto *promover nuevas formas de estar y de aprender en la escuela, a través de la participación de los jóvenes en diferentes acciones organizadas en tiempos y espacios complementarios y alternativos al horario escolar*. Las acciones contempladas en los CAJ se consideran parte

⁴ Información recogida en:
<http://abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/coordinacionprogramas/programas/actividadesjuveniles/default.cfm>

constitutiva del Proyecto Educativo Institucional de cada escuela, conformando una herramienta que complemente y acompañe el desarrollo de las distintas disciplinas curriculares. A través de estos Centros, se busca promover un sentimiento de pertenencia a la institución y una oportunidad diferente para la inclusión de los que, por distintos motivos, se han alejado de ella.

- Programa Joven de inclusión socioeducativa⁵, en el municipio de Rosario: proyecto que pretende la reinserción al sistema educativo formal de aquellos jóvenes (entre 14 y 17 años) que hayan abandonado sus estudios primarios y secundarios. Se desarrolla a través de *una dinámica que involucra tanto espacios recreativos y de fortalecimiento grupal como el desarrollo de conocimientos curriculares concretos*. Esta iniciativa se basa en un compromiso conjunto de los equipos del Programa, los jóvenes, su familia y las instituciones involucradas en el camino de "volver a la escuela".

Por consiguiente, enmarcadas en lo que hemos considerado medidas específicas de apoyo, cabe resaltar (en esta comparación con la legislación española) el mayor número de medidas para atender a la población estudiantil que vive en zonas rurales. Si bien esta población también es objeto de especial atención en España, el número tan importante de alumnos en esta situación en la nación argentina hace necesario esta previsión de alternativas.

Sin embargo, apenas se hace mención de posibles modificaciones curriculares que pueden ser precisas para atender a los alumnos que acceden a las medidas articuladas para regularizar la trayectoria escolar, o cuáles son las estrategias a seguir para evitar el absentismo y volver a “enganchar” a estos estudiantes al ambiente escolar (sólo se especifica que es necesario centrar los contenidos a trabajar en los saberes más relevantes previstos en los diseños curriculares, utilizar materiales de desarrollo curricular especialmente elaborados y definir formas de evaluación “acordes”). Del mismo modo, tampoco se consideran otras posibles situaciones, como la de alumnos con necesidades educativas especiales, por ejemplo.

En síntesis, de la comparación entre la regulación de las medidas articuladas para combatir el fracaso escolar y el abandono escolar en la educación secundaria obligatoria argentina y española podemos concluir que:

⁵ Información recogida en: http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/juventud/programa_joven.jsp

🚩 La regulación española es mucho más exhaustiva en la identificación de posibles dificultades del alumnado y regulación de las actuaciones concretas a desarrollar en función de estas dificultades. Si bien esto puede suponer una atención más “individualizada” a sus características, también supone una progresiva categorización y diferenciación de los estudiantes y de sus trayectorias formativas en función de las medidas a las que son dirigidos.

Los programas extraordinarios de atención a la diversidad en España cumplen así una doble función (Escudero, 2005): a) atender de forma “especial” a algunos alumnos; b) proteger al sistema educativo, al orden escolar dominante, de la necesidad de tenerse que revisar a fondo, como, seguramente, tendría que hacer si no contara con la posibilidad de sacar de las aulas y la enseñanza ordinaria a aquellos que, según los valores y criterios vigentes, son valorados como inadaptados, incapaces. También da que pensar el hecho de que, al menos según las cifras disponibles, el mayor número de programas extraordinarios no está llevando consigo la reducción de las tasas de fracaso escolar, sino aumentando el número de alumnos que pasan por medidas específicas.

🚩 La legislación argentina hace un esfuerzo mayor por intentar articular procesos de enseñanza que puedan atender a todo el alumnado conjuntamente, regulando actuaciones que conllevan diferentes modalidades didácticas, la conexión de la escuela con su entorno sociocomunitario, así como una mayor articulación de los contenidos disciplinares y su conexión con problemas y dilemas actuales. Se parte de la idea de una escuela más inclusiva y democrática, donde todos son atendidos en principio conjuntamente, diseñando sólo medidas de actuación específicas para aquellos alumnos que viven en zonas demasiado dispersas, que ya han abandonado el sistema escolar o presentan graves problemas de asistencia al centro educativo. Si bien parece que de esta forma se potencia una educación más comprensiva, deberíamos analizar como funciona este sistema en la práctica para poder saber si se están atendiendo con él las necesidades y características de todo el alumnado para garantizar de modo adecuado el derecho de todos a una educación de calidad.

3. A modo de consideraciones finales ...

El abandono escolar es un fenómeno ligado a múltiples factores interrelacionados entre sí. La investigación existente documenta la importancia tanto de factores relacionados con el propio individuo y sus características como otras relativos a su entorno familiar, socio-económico, su trayectoria escolar o, con la propia organización escolar en la que se desarrolla

su experiencia educativa -cuyas dinámicas organizativas y educativas pueden bien contribuir bien dificultar que los estudiantes se *impliquen* y persistan en su formación (Lee y Burkhan, 2000; Rumberger, 2001; Morse, Christenson y Lehr, 2003; González, 2006; Athew, 2007; González, 2010). Por ello, es necesario remarcar que en esta comunicación nos centramos exclusivamente en uno de estos elementos que pueden incidir en la lucha contra el abandono: las medidas recogidas normativamente. Es obvio que cómo esté siendo el desarrollo de estas medidas en las organizaciones escolares, cómo son percibidas y vividas por profesores, estudiantes y sus familias, también juega un papel clave que condiciona su plena puesta en práctica y eficacia.

Dada la complejidad inherente a la gestación y desarrollo del abandono escolar no cabe pensar en una única fórmula eficaz para cualquier situación, que pueda aplicarse, a modo de receta, para solucionar dicha problemática. Tampoco las soluciones para tratar de paliar un asunto tan complejo pueden ser parciales. De ahí la importancia de políticas integradas y comprensivas que atiendan simultáneamente a los diversos ámbitos (familiares, escolares, comunitarios) en los que se encuentran las raíces del problema. Políticas que han de combinar adecuadamente aspectos sociales con aspectos propiamente educativos. En las políticas analizadas, en mayor o menor medida se pretende atender a este tipo de planteamiento, sin embargo hemos comprobado como se refleja más claramente (por lo menos ciñéndonos al texto legislativo) en la normativa argentina.

En este sentido, podemos decir que estas políticas se sitúan cerca de las recomendaciones realizadas por la Comunidad Europea (2011a), referidas al abandono escolar temprano al que aludimos anteriormente:

el abandono escolar prematuro debe abordarse a través de una serie de políticas sociales, de juventud, de familia, de salud, de comunidades locales y de empleo, así como de educación. Conceptos educativos en un sentido más amplio, como la educación cultural, la cooperación con las empresas u otros agentes al margen de la escuela, así como el deporte, pueden desempeñar un papel importante para reducir el abandono escolar prematuro, promoviendo la creatividad, nuevas formas de pensar, el diálogo intercultural y la cohesión social. (...) (p.3)

La complejidad del fenómeno, por lo tanto, es un argumento de peso a la hora de justificar políticas para contrarrestarlo que no se circunscriban única y exclusivamente al

ámbito educativo y formativo. El propósito de reducir las actuales tasas de abandono ha de ser transversal a todas las políticas educativas, sociales, familiares, sanitarias, comunitarias destinadas a niños y jóvenes.

No conviene olvidar, sin embargo, que el abandono escolar no se produce de un día para otro; es, más bien, el resultado o punto final de un proceso progresivo de ‘desenganche’ o desvinculación de la escuela que, con frecuencia, se inicia relativamente pronto, en la escuela Primaria (González, 2006; Mena et al., 2010). Evitar o eliminar las condiciones que facilitan el inicio de ese proceso de ‘desenganche’ que conduce finalmente al abandono habría de ser el objetivo de políticas de prevención, destinadas a emprender acciones de lucha contra el abandono lo antes posible. El análisis realizado en este trabajo se ha centrado en el nivel de educación secundaria, por lo que no podemos afirmar si se han desarrollado políticas de prevención del fracaso y abandono escolar durante la Educación Primaria. No obstante, sí parece claro que las medidas adoptadas durante la etapa secundaria tienen un carácter más paliativo que preventivo en la legislación española (detectar las dificultades de alumnos para atenderlas de forma especializada...), mientras que en la normativa argentina hemos comprobado como hay un mayor desarrollo de medidas dirigidas a todo el alumnado que pretenden mejorar su vinculación con el mundo académico y los contenidos disciplinares.

Finalmente, así como es importante articular medidas para reducir el abandono, también lo es generar las condiciones que aseguren que se desarrollen en la práctica cotidiana de las organizaciones educativas y sociales implicadas. Es importante, en tal sentido poner a disposición de los centros escolares aquellos medios, recursos y apoyos necesarios para que la lucha contra el abandono se configure como elemento central de su proyecto educativo, para que se cultive el compromiso de toda la comunidad educativa con ello y para que los docentes cuenten con la formación oportuna. No conviene olvidar, pues, que es en los centros escolares y en su capacidad para emprender cambios significativos en sus planteamientos pedagógicos y organizativos donde se sitúa un frente clave de lucha contra el abandono escolar. Las políticas educativas contra el abandono han de contemplar este frente como prioritario, particularmente porque no sólo se trata de que el abandono escolar se aminore, y de que los alumnos permanezcan en la escuela, sino también de que reciban una formación rigurosa y relevante para su futuro académico y/o profesional.

BIBLIOGRAFÍA CITADA:

Atweh. B.; Bland, D.; Carrington, S. y Cavanagh, R. (2007). *School Disengagement: Its Constructions, Investigation and Management*. AARE 2007 International Educational Research Conference. Disponible en <http://www.aare.edu.au/07pap/atw07598.pdf>

Comisión Europea (2011). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europa 2020*. Bruselas 31.1.2011. Disponible en http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/earlycom_es.pdf

Comisión Europea (2011a). *Propuesta de recomendación del Consejo relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro*. Bruselas, 31.1.2011 Disponible en http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/earlyrec_es.pdf

Consejo Federal de Educación (2009). *Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la Educación Secundaria*. Aprobado por Resolución CFE N° 93/09. Disponible en <http://portal.educacion.gov.ar/files/2010/01/93-09-anexo.pdf>

Consejo Federal de Educación (2010). *Propuestas para la inclusión y/o regularización de las trayectorias escolares en la educación secundaria*. Aprobado por Resolución CFE N° 103/10. Disponible en http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/103-10_01.pdf

Escudero Muñoz, J.M. (2005). Fracaso escolar, exclusión educativa: ¿De qué se excluye y cómo? *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, 1, (1). Disponible en <http://www.ugr.es/~recfpro/rev91ART1.pdf>

Fernández Enguita, M., Mena Martínez, L. y Riviere Gómez, J. (2010). *Fracaso y abandono escolar en España*. Obra Social. Fundación “La Caixa”. Disponible en: http://multimedia.lacaixa.es/lacaixa/ondemand/obrasocial/pdf/estudiossociales/vol29_completo_es.pdf

González González, M^a. T. (2006). Absentismo y abandono escolar: Una situación singular de la exclusión educativa. *Revista electrónica iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*, Vol. 4 (1), Disponible en <http://www.rinace.net/arts/vol4num1/art1.pdf>

González González, M^a.T. (2010). El alumno ante la escuela y su propio aprendizaje: Algunas líneas de investigación en torno al concepto de implicación. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 8(4), pp. 10-31. Disponible en <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol8num4/art1.pdf>

González, M^a.T., Méndez, R.M^a. y Rodríguez, M^a.J. (2009). Medidas de atención a la diversidad: legislación, características, análisis y valoración. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 13(3), pp. 79-105. Disponible en <http://www.ugr.es/~recfpro/rev133ART3.pdf>

Lee, V.E. y Burkhan, D.T. (2000). *Dropping Out of High School: The Role of School Organization and Structure*. Disponible en <http://www.civilrightsproject.harvard.edu/research/dropouts/lee.pdf>

Ley N° 26.206. Ley de Educación Nacional. Disponible en http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Publicada en BOE nº 106 de 4/5/2006, páginas 17158 a 17207. Disponible en http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2006-7899.

Mena Martínez, L., Fernández Enguita, M. y Riviere Gómez, J. (2010). Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y del fracaso escolar. *Revista de Educación*, número extraordinario pp. 119-145.

Morse, A. B., Christenson, S. L. & Lehr, C.A. (2003). *Staying in School. A guide to keeping students actively engaged in school*. Reston, VA: Network for Instructional TV. Disponible en <http://www.teachersandfamilies.com/open/parent/engage5.cfm>

Rumberger, R. W. (2001). *Why students drop out of school and what can be done*. Santa Barbara, CA: University of California–Santa Barbara. Disponible en <http://www.civilrightsproject.harvard.edu/research/dropouts/rumberger.pdf>