

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RECOMENDACIONES

CONSEJO

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 28 de junio de 2011

relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2011/C 191/01)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular sus artículos 165 y 166,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) La expresión abandono escolar prematuro se utiliza en relación con las personas que abandonan la educación y la formación habiendo cursado tan sólo el primer ciclo de secundaria, o por debajo de dicho nivel, y que ya no cursan una educación o formación.
- (2) Reducir el abandono escolar prematuro es esencial para alcanzar una serie de objetivos clave de la Estrategia Europa 2020. La reducción del abandono escolar prematuro aborda tanto los objetivos de «un crecimiento inteligente», mejorando los niveles de educación y formación, como los objetivos de «un crecimiento integrador», enfrentándose a uno de los principales factores de riesgo para el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Por tanto, la Estrategia Europa 2020 incluye el objetivo principal de reducir el abandono escolar prematuro a menos del 10 % a más tardar en 2020, partiendo de un 14,4 % en 2009. Los Estados miembros se han comprometido a fijar objetivos nacionales, teniendo en cuenta sus posiciones iniciales relativas y sus circunstancias nacionales.
- (3) Las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros contenidas en la Decisión del Consejo 2010/707/UE ⁽¹⁾ para la aplicación de la Estrategia Eu-

ropa 2020 piden a los Estados miembros que tomen todas las medidas necesarias para prevenir el abandono escolar prematuro.

- (4) La iniciativa emblemática «Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social» establece un marco de actuación para garantizar la cohesión social y territorial, y se centra especialmente en romper el ciclo de desventajas y en mejorar la acción preventiva. Aborda el objetivo principal de la Estrategia Europa 2020 de sacar a al menos veinte millones de personas de la pobreza y la exclusión social durante el próximo decenio.
- (5) Juventud en Movimiento, una iniciativa emblemática en el marco de la Estrategia Europa 2020, es «reforzar, mediante la promoción de la movilidad de estudiantes y aprendices, los resultados y el atractivo internacional de las instituciones de enseñanza superior de Europa, incrementar la calidad general de todos los niveles de educación y formación en la UE, combinando excelencia y equidad, y mejorar la situación laboral de los jóvenes».
- (6) En las Conclusiones del Consejo de 5 y 6 de mayo de 2003 sobre los niveles de referencia del rendimiento medio europeo en educación y formación (Puntos de referencia), se afirmaba que la proporción de estudiantes que abandonan prematuramente los estudios debía ser inferior al 10 % a más tardar en 2010 y se definía a estos estudiantes como personas de entre 18 y 24 años que tienen un nivel de estudios correspondiente, como máximo, al primer ciclo de enseñanza secundaria y ya no están cursando educación ni formación. No se ha logrado este valor de referencia. Actualmente uno de cada siete jóvenes abandona la educación y la formación antes de concluir el segundo ciclo de enseñanza secundaria.

⁽¹⁾ DO L 308 de 24.11.2010, p. 46.

- (7) En la Resolución del Consejo de 15 de noviembre de 2007 relativa a nuevas cualificaciones para nuevos empleos ⁽¹⁾ se destacó la necesidad de aumentar los niveles generales de cualificación y de dar prioridad a la educación y la formación de la población más expuesta a la exclusión económica y social, en particular la población con abandono escolar prematuro. Se destacó la necesidad de proporcionar a los solicitantes de empleo orientación profesional y un plan de formación personal y de desarrollar la convalidación de los resultados del aprendizaje adquirido mediante la educación formal, no formal e informal.
- (8) En las Conclusiones del Consejo de 22 de mayo de 2008 sobre el aprendizaje de adultos, se reconoce el papel del aprendizaje de adultos para abordar el abandono escolar prematuro, brindando una segunda oportunidad a los que llegan a la edad adulta sin tener una cualificación y centrándose especialmente en las competencias básicas, las competencias en tecnología de la información y el aprendizaje de idiomas.
- (9) En sus Conclusiones de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»), el Consejo acordó que, a más tardar en 2020, la proporción de abandonos prematuros de la educación y formación debería estar por debajo del 10 %.
- (10) En las Conclusiones del Consejo de 26 de noviembre de 2009 sobre la educación de los niños procedentes de la migración, se señaló que aunque gran número de jóvenes de procedencia migrante termina con éxito sus estudios, en general estos estudiantes tienen más probabilidades de abandonar los estudios prematuramente. En el caso de los inmigrantes, la tasa media de abandono escolar prematuro en la Unión duplica la de los estudiantes autóctonos. De las pruebas disponibles se desprende que el abandono escolar prematuro es aún mayor entre la población gitana.
- (11) El Consejo, en sus Conclusiones de 11 de mayo de 2010 sobre la dimensión social de la educación y la formación, acordó que, para prevenir con éxito el abandono escolar prematuro es necesario conocer mejor los grupos que se encuentran en situaciones de riesgo de abandono escolar a escala local, regional y nacional, y establecer sistemas para determinar precozmente qué personas corren dicho riesgo, y concluyó que deben aplicarse estrategias generales e intersectoriales que abarquen un abanico de medidas escolares y sistémicas centradas en los distintos factores que llevan al abandono escolar prematuro.
- (12) Las razones por las que se produce el abandono escolar prematuro pueden variar en gran medida de un país a otro o incluso de una región a otra. Las políticas para reducir el abandono escolar prematuro deben ajustarse a la situación específica de cada zona local, región o país; no existe una solución única para todos los Estados miembros.
- (13) A pesar de las diferencias entre países y regiones, existen pruebas sólidas en todos los Estados miembros de que los grupos desfavorecidos y vulnerables se ven más afectados. Además los jóvenes con necesidades educativas especiales están sobrerrepresentados entre quienes abandonan prematuramente la educación y la formación. El abandono escolar prematuro da lugar a desventajas sociales y perpetúa el riesgo de exclusión social.
- (14) Respetando plenamente el principio de subsidiariedad, un marco europeo para políticas generales sobre abandono escolar prematuro puede ayudar a los Estados miembros a revisar las políticas existentes, elaborar sus programas nacionales de reformas en el marco de la Estrategia Europa 2020 y aplicar estrategias con un gran impacto y una buena relación coste-beneficio. También puede proporcionar una base de colaboración a través del método abierto de coordinación y focalizar el uso de los instrumentos de financiación de la Unión.
- (15) Es necesario que transcurra un tiempo antes de que las reformas surtan efecto. Para lograr la reducción de los altos índices de abandono escolar prematuro durante el próximo decenio y alcanzar el objetivo de Europa 2020, deben aplicarse lo antes posible estrategias generales e intersectoriales para reducir el abandono escolar prematuro.

RECOMIENDA A LOS ESTADOS MIEMBROS:

Utilizar el marco que se expone en el anexo de la presente Recomendación, en función de las circunstancias nacionales, para:

- 1) Identificar los principales factores que llevan al abandono escolar prematuro y observar las características del fenómeno a escala nacional, regional y local, fundamento para unas políticas específicas, efectivas y basadas en los datos.
- 2) Adoptar, a más tardar al término de 2012, estrategias generales para reducir el abandono escolar prematuro y velar por su aplicación, de conformidad con las prioridades nacionales de los objetivos de Europa 2020. Se adoptarán estrategias generales que incluyan medidas de prevención, medidas de intervención y medidas compensatorias, estas últimas destinadas a que las personas que hayan suspendido sus estudios se reincorporen al sistema educativo.
- 3) Velar por que estas estrategias incluyan medidas apropiadas para los grupos que presentan mayor riesgo de abandono escolar prematuro en los Estados miembros, como los niños de entornos socioeconómicamente desfavorecidos, inmigrantes o gitanos, o con necesidades educativas especiales.
- 4) Velar por que estas estrategias aborden de manera coherente tanto la enseñanza general como la enseñanza y formación profesional, así como los problemas específicos de cada una de ellas.
- 5) Integrar medidas que apoyen la reducción de las tasas de abandono escolar prematuro en las políticas pertinentes dirigidas a los niños y los jóvenes, y coordinar las actividades entre distintos sectores de actuación.

⁽¹⁾ DO C 290 de 4.12.2007, p. 1.

6) Reconociendo el papel fundamental que desempeñan los profesores, los directivos escolares y otros miembros del personal educativo, garantizar la participación en estas medidas y actividades de todos los intervinientes interesados en ayudar a la población en riesgo de abandono escolar prematuro, incluidos los que ya han suspendido los estudios.

INVITA A LA COMISIÓN A:

- 1) Dentro del ET 2020, contribuir a la labor realizada por los Estados miembros, observando la evolución en los distintos niveles educativos de los Estados miembros a fin de determinar las tendencias.
- 2) Apoyar las estrategias de los Estados miembros mediante el intercambio de experiencias y buenas prácticas, así como facilitar un aprendizaje inter pares eficaz, la conexión en red y la experimentación de métodos innovadores entre los Estados miembros sobre las medidas para reducir el abandono escolar prematuro y mejorar los resultados educativos de los niños procedentes de grupos que presentan riesgo de abandono escolar prematuro.
- 3) Integrar medidas que apoyen la reducción de las tasas de abandono escolar prematuro en todas las acciones pertinentes de la UE destinadas a niños y a jóvenes adultos.

4) Apoyar la elaboración de políticas eficaces contra el abandono escolar prematuro, poniendo en marcha estudios comparativos e investigaciones, y fomentar la cooperación entre los Estados miembros en esta materia.

5) Velar por que, en cooperación con los Estados miembros y sin perjuicio de las negociaciones sobre el futuro marco financiero, los programas de la UE en materia de aprendizaje permanente, juventud e investigación, así como los Fondos Estructurales europeos, apoyen la aplicación de estrategias nacionales sobre abandono escolar prematuro y contribuyan a ella.

6) Informar periódicamente sobre los avances hacia el objetivo de Europa 2020 y sobre la aplicación de las estrategias de los Estados miembros respecto al abandono escolar prematuro a través de las Encuestas Anuales sobre el Crecimiento y en los informes del ET 2020.

Hecho en Luxemburgo, el 28 de junio de 2011.

Por el Consejo
El Presidente
FAZEKAS S.

ANEXO

UN MARCO DE POLÍTICAS GENERALES PARA REDUCIR EL ABANDONO ESCOLAR PREMATURO

Las estrategias sobre el abandono escolar prematuro deben basarse en un análisis a escala nacional, regional y local de las condiciones que dan lugar al fenómeno, ya que los índices medios a menudo ocultan grandes diferencias entre regiones o países. Las personas que abandonan prematuramente los estudios forman un grupo heterogéneo y las motivaciones individuales para hacerlo son muy diversas. El origen familiar y las condiciones socioeconómicas en sentido amplio, como la atracción del mercado laboral, son factores importantes. Su impacto está condicionado por la estructura del sistema de educación y formación, por las oportunidades de aprendizaje disponibles y por el entorno de aprendizaje. La coordinación de las políticas que abordan el bienestar de los niños y los jóvenes, la seguridad social, el empleo juvenil y las perspectivas futuras de carrera profesional pueden desempeñar un papel importante en la reducción del abandono escolar prematuro.

1. Identificación de los factores principales y seguimiento

Los procesos que conducen al abandono escolar prematuro tienen causas complejas y variadas, pero con frecuencia están unidas a las desventajas económicas, a un entorno con bajo nivel educativo, al alejamiento de la educación y la formación o a los malos resultados en las mismas, a factores de atracción del mercado laboral, y/o a una combinación de problemas sociales, emocionales y educativos que ponen a las personas en riesgo de suspender sus estudios.

Debe tenerse en cuenta el tipo de enseñanza en la que están matriculados los alumnos. En algunos Estados miembros, los estudiantes que han tenido dificultades en la enseñanza general se orientan a menudo hacia la enseñanza y formación profesional («EFP»). En tales casos, los centros de formación profesional tienen ante sí una responsabilidad y unos retos particulares en la reducción del abandono escolar prematuro. Las políticas basadas en los datos exigen que se preste especial atención a los resultados en cada sector de la enseñanza o la formación.

A fin de elaborar políticas basadas en los datos y políticas con una buena relación coste-eficacia para combatir el abandono escolar prematuro, es necesario recopilar y mantener datos sobre este fenómeno. Esto debe permitir el análisis a escala local, regional y nacional. Podrá incluirse información sobre las tasas de abandono escolar prematuro, la transición entre niveles educativos, los porcentajes de alumnos matriculados y de finalización del segundo ciclo de educación secundaria, así como sobre el absentismo escolar y las conductas de evitación de la asistencia a la escuela.

- La recopilación de información debe permitir el análisis de las razones principales por las que se produce el abandono escolar prematuro en distintos grupos de alumnos, escuelas, tipos de centros de enseñanza y formación, municipios o regiones.
- La combinación de datos sobre el abandono escolar prematuro y datos contextuales como los socioeconómicos puede ayudar a orientar las medidas y las políticas. Recoger y analizar información sobre la motivación de las personas que abandonan prematuramente los estudios, así como sobre sus perspectivas de empleo y de carrera profesional, también puede ayudar a orientar las medidas y las políticas.
- La evaluación de la efectividad y la eficacia de las medidas políticas existentes destinadas a reducir el abandono escolar prematuro constituye una base importante para mejorar las estrategias y los programas destinados a aumentar las oportunidades de éxito en los estudios.

2. Marco político

Las estrategias generales comprenden una combinación de políticas, la coordinación entre distintos sectores de actuación y la integración de medidas en apoyo de la reducción del abandono escolar prematuro en todas las políticas pertinentes destinadas a los niños y los jóvenes. Además de las políticas educativas que promuevan sistemas escolares de alta calidad, se trata principalmente de la política social y los servicios de asistencia, así como de las políticas de empleo, juventud, familia e integración. La coordinación horizontal entre distintos agentes y la coordinación vertical a través de los distintos niveles de la administración son igualmente importantes. Las estrategias contra el abandono escolar prematuro deben incluir elementos de prevención, intervención y compensación. Los Estados miembros deben seleccionar los componentes detallados de sus estrategias, de acuerdo con sus circunstancias y contextos propios.

2.1. Las POLÍTICAS DE PREVENCIÓN están destinadas a reducir el riesgo de abandono escolar prematuro antes de que comiencen los problemas. Tales medidas optimizan la impartición de la enseñanza y la formación para apoyar unos mejores resultados de aprendizaje y eliminar los obstáculos al éxito en los estudios.

Su objetivo es poner unos cimientos sólidos a una edad temprana para que los niños desarrollen su potencial de aprendizaje y se integren bien en la escuela. Entre las políticas de prevención se podrían incluir:

- 1) proporcionar una educación infantil de calidad es beneficioso para todos los niños y especialmente pertinente para los que proceden de entornos desfavorecidos, como los inmigrantes y los gitanos. Aumenta el bienestar físico y el desarrollo social y emocional, así como las capacidades lingüísticas y las capacidades cognitivas básicas. Su impartición debe ser de alta calidad, asequible, dotada de personal suficiente y accesible para las familias procedentes de entornos desfavorecidos;

abordan la organización de los sistemas de enseñanza y formación, los recursos disponibles para los centros de enseñanza, la disponibilidad, la permeabilidad y la flexibilidad de cada itinerario educativo. También abordan las diferencias entre hombres y mujeres, así como el apoyo a los niños procedentes de entornos desfavorecidos o con distinta lengua materna. Entre las políticas de prevención se podrían incluir también:

- 2) aumentar la oferta educativa proporcionando oportunidades de enseñanza y formación más allá de la edad de enseñanza obligatoria puede influir en el comportamiento de los jóvenes y de sus familias, y dar lugar a unos índices más altos de finalización de estudios de segundo ciclo de enseñanza secundaria;
 - 3) promover políticas activas contra la segregación y dar más apoyo a los centros de enseñanza en zonas desfavorecidas o con un gran número de alumnos procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos ayuda a dichos centros a mejorar su composición social y su oferta educativa, Con ello mejoran los logros educativos de los alumnos procedentes de entornos desfavorecidos y se reduce el riesgo de que abandonen prematuramente los estudios;
 - 4) destacar el valor de la diversidad lingüística y apoyar a los niños que tienen una lengua materna distinta a aumentar su dominio de la lengua de enseñanza y, en su caso, en la lengua materna, así como apoyar a los profesores para que enseñen a niños que tienen distintos niveles de competencia lingüística, puede mejorar los logros educativos de los hijos de origen inmigrante y reduce el riesgo de que éstos abandonen prematuramente los estudios;
 - 5) reforzar la participación de los padres, impulsando su cooperación con el centro escolar y creando asociaciones entre los centros escolares y los padres, puede aumentar la motivación de aprender entre los alumnos;
 - 6) aumentar la flexibilidad y la permeabilidad de los itinerarios educativos (p. ej. mediante la modularización de los cursos o alternando la escuela y el trabajo) ayuda especialmente a los alumnos con peores resultados académicos, y puede motivarlos a continuar en la enseñanza y la formación que mejor se adapte a sus necesidades y capacidades. También permite abordar los motivos de abandono escolar prematuro específicos de cada sexo, como la incorporación al mercado laboral a una edad temprana o el embarazo de las adolescentes. Además, la limitación de la repetición de curso y su sustitución por un apoyo flexible individual se ha asociado con la reducción del abandono escolar prematuro;
 - 7) reforzar unos itinerarios de formación profesional de alta calidad y aumentar su atractivo y su flexibilidad proporciona a los alumnos en riesgo unas alternativas creíbles al abandono escolar prematuro. Una oferta de EFP bien integrada en los sistemas generales de enseñanza y formación permite contar con unos itinerarios alternativos que lleven al segundo ciclo de enseñanza secundaria y a la educación terciaria;
 - 8) reforzar el vínculo entre los sistemas educativo y de formación y el mundo del trabajo, para poner de relieve las ventajas que tiene llevar a término la educación de cara a la empleabilidad futura. Podría procederse a ello mediante periodos de prácticas o una mayor participación del mundo de la empresa en los centros escolares y de formación.
- 2.2. Las POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN están destinadas a evitar el abandono escolar prematuro mejorando la calidad de la enseñanza y la formación a escala de los centros de enseñanza, reaccionando a las señales tempranas de alerta y dando un apoyo específico a los alumnos o grupos de alumnos que presentan riesgo de abandono escolar prematuro. Abordan todos los niveles educativos, desde una educación infantil y atención a la infancia de alta calidad hasta la enseñanza secundaria de segundo ciclo.

A escala del centro escolar o de formación, las estrategias contra el abandono escolar prematuro están integradas en una política general de desarrollo escolar. Están destinadas a crear un entorno de aprendizaje positivo, reforzar la calidad y la innovación pedagógicas, aumentar las competencias del personal docente para tratar la diversidad social y cultural, y desarrollar enfoques contra la violencia y la intimidación. Entre las políticas de intervención a escala del centro escolar o de formación se podrían incluir:

- 1) transformar los centros de enseñanza en comunidades de aprendizaje basadas en una visión común del desarrollo escolar compartida por todas las partes interesadas, aprovechando la experiencia y el conocimiento de todos, y ofrecer un lugar abierto, estimulante y cómodo para el aprendizaje, a fin de animar a los jóvenes a seguir sus estudios o su formación;
- 2) elaborar sistemas de alerta precoz para los alumnos que presentan riesgo puede ayudar a adoptar medidas eficaces antes de que se manifesten los problemas, los alumnos empiecen a alejarse de la escuela, hagan novillos o suspendan los estudios;
- 3) aumentar la implicación de los padres y otros intervinientes al margen del centro escolar, como los servicios de la comunidad local, las organizaciones que representan a los inmigrantes o a las minorías, las asociaciones culturales y deportivas, o los empresarios y las organizaciones de la sociedad civil, permiten soluciones holísticas para ayudar a los alumnos en situación de riesgo y facilita el acceso a la ayuda externa, como los psicólogos, los trabajadores sociales y monitores juveniles y los servicios culturales y comunitarios. Esto puede verse facilitado por la intervención de mediadores procedentes de la comunidad local que puedan impulsar la comunicación y reducir la desconfianza;
- 4) apoyar y capacitar a los profesores en su trabajo con los alumnos en situación de riesgo es condición indispensable para poder tomar medidas acertadas a nivel escolar. La formación inicial de los profesores y el desarrollo profesional permanente de los profesores y directivos escolares los ayuda a abordar la diversidad en el aula, a apoyar a los alumnos de entornos sociales desfavorecidos y a solucionar situaciones docentes difíciles;

- 5) las actividades extracurriculares después del horario escolar y fuera del centro escolar, así como las actividades artísticas, culturales y deportivas, pueden aumentar la autoestima de los alumnos en situación de riesgo y aumentar su capacidad de aguante ante las dificultades que surjan en su aprendizaje.

El objetivo de las políticas de intervención a escala individual es establecer un conjunto de mecanismos de ayuda adaptados a las necesidades de cada estudiante que presente riesgo de suspensión de los estudios. Se centran tanto en el desarrollo personal para aumentar la capacidad de aguante de los estudiantes en situación de riesgo como en corregir dificultades concretas, que pueden ser de carácter social, cognitivo o emocional. Entre las políticas de intervención a escala individual se podrían incluir:

- 1) la tutoría individual ayuda a cada alumno a superar dificultades concretas de tipo académico, social o personal. Ya sea con un enfoque individualizado (tutoría individual) o en pequeños grupos (tutoría colectiva), los alumnos reciben una atención específica, que suelen impartir el personal docente, los miembros de la comunidad o uno de sus compañeros;
- 2) adaptar la enseñanza a las necesidades de cada alumno, reforzar las metodologías de un aprendizaje personalizado y facilitar el apoyo a los alumnos en situación de riesgo los ayuda a adaptarse a las exigencias de la educación formal y a superar los obstáculos creados por el sistema de educación y formación, y puede así contribuir a limitar la repetición de curso;
- 3) reforzar la orientación escolar y profesional ayuda a los estudiantes a tomar decisiones sobre sus opciones de trayectoria profesional, la transición dentro del sistema educativo o entre educación y empleo. Reduce el efecto de las malas decisiones basadas en falsas expectativas o en una información insuficiente. Ayuda a los jóvenes a tomar decisiones que satisfagan sus ambiciones, intereses personales y talentos;
- 4) garantizar que los jóvenes cuya situación económica pueda inducir la suspensión de sus estudios tengan acceso a las medidas adecuadas de apoyo financiero. Cuando se considere conveniente, tales ayudas podrían condicionarse o estar vinculadas a las prestaciones sociales.

2.3. El objetivo de las MEDIDAS COMPENSATORIAS es ayudar a quienes han abandonado prematuramente la escuela a reanudar la educación, ofreciendo vías para reincorporarse a la educación y la formación y a adquirir las cualificaciones que no consiguieron. Entre las políticas de compensación se podrían incluir:

- 1) los programas de segunda oportunidad que tienen éxito proporcionan unos entornos de aprendizaje que responden a las necesidades específicas de quienes han abandonado prematuramente los estudios, reconocen el aprendizaje que habían adquirido anteriormente y apoyan su bienestar. Estos programas difieren de las escuelas tanto en los enfoques organizativos como en los pedagógicos y a menudo se caracterizan por el tamaño reducido de los grupos de aprendizaje, por una enseñanza personalizada, adaptada a la edad e innovadora y por la flexibilidad de sus itinerarios de aprendizaje. En la medida de lo posible, deberán ser fácilmente accesibles y gratuitos;
 - 2) es importante establecer distintas vías de reincorporación a la enseñanza y la formación generales. Las clases de transición pueden ayudar a tender un puente entre el fracaso escolar anterior y la reincorporación en la enseñanza general;
 - 3) reconocer y validar aprendizajes anteriores que incluyan las competencias logradas en el aprendizaje no formal e informal aumenta la confianza y la autoestima de los alumnos y facilita su reincorporación en la escuela. Puede motivarlos a continuar su educación y formación y los ayuda a identificar sus talentos y a tomar mejores decisiones en cuanto a su trayectoria profesional;
 - 4) el apoyo individual específico integra un apoyo social, económico, educativo y psicológico para los jóvenes que se hallan en dificultades. Esto es especialmente importante para aquellos que tienen graves problemas sociales o emocionales que les impiden continuar sus estudios o formación.
-