

# El éxito en la educación primaria y secundaria

Ministerio  
de Educación y  
Formación Profesional

Consejo  
Escolar  
del Estado

## Estudio comparado



Consejo Escolar del Estado



# **El éxito en la educación primaria y secundaria**

Consejo Escolar del Estado

Catálogo de publicaciones del Ministerio: <https://sede.educacion.gob.es/publiventa>  
Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://cpage.mpr.gob.es/catalogo-de-publicaciones>



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y  
FORMACIÓN PROFESIONAL  
Secretaría de Estado de Educación  
CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO

Edita:  
© SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA  
Subdirección General de Atención al Ciudadano,  
Documentación y Publicaciones

Edición 2020

NIPO:

847-20-217-4 (IBD)

847-20-219-5 (Línea)

ISBN:

978-84-369-6002-0

DOI:

10.4438/978-84-369-6002-0

# Índice

Introducción .....	5
Estudio comparado .....	7
Guía para la lectura y breve glosario .....	9
A. Estructura de la educación primaria y secundaria .....	13
1. Educación primaria .....	13
2. Educación secundaria baja .....	14
B. Paso de curso y repetición .....	16
1. Educación primaria .....	16
2. Educación secundaria baja .....	18
3. ¿Qué circunstancias pueden explicar el denominado ‘fracaso’ que impide el paso de curso y provoca la repetición en España? .....	23
C. Certificaciones y orientación en el tránsito de secundaria baja a secundaria alta .....	30
1. Certificaciones. Significado y consecuencias .....	30
2. La orientación hacia las diferentes vías formativas de la educación secundaria alta .....	33
D. Abandono temprano de la educación y la formación .....	39
1. Situación actual y evolución del abandono temprano de la educación y la formación .....	39
2. Principales razones que pueden contribuir a favorecer o disminuir el abandono temprano de la educación y la formación .....	41
Una reflexión final a partir de la formación alcanzada por la población adulta .....	43
Bibliografía y webgrafía .....	45
Anexo: fichas país .....	47



## Introducción

El propósito del presente estudio es comparar el éxito del alumnado (o en su caso el denominado “fracaso escolar”) en el paso de curso y de etapa en la educación primaria y secundaria, en España y en los siguientes países: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Esta selección de países corresponde con la que habitualmente viene realizando el Consejo Escolar del Estado, y toma en consideración algunos de los países cuyos sistemas educativos son un buen referente para la educación española, atendiendo a afinidades educativas históricas o a modelos de organización y funcionamiento de la educación de particular interés para España. Naturalmente, pudieran darse circunstancias que aconsejaran modificar esta selección atendiendo a razones de exclusivo interés educativo para España desde la perspectiva de este Consejo Escolar del Estado.

El éxito en estas etapas educativas forma parte de los principales objetivos de la educación de todos los países, no solo los de la selección, como señalan las metas educativas del ODS 4 de la Agenda 2030 de la UNESCO o los objetivos de la Unión Europea. Se considera que, en la sociedad del conocimiento, la educación es condición esencial para procurar la riqueza del país y de sus ciudadanos, así como para lograr la cohesión social, y constituye el medio más adecuado para desarrollar al máximo las capacidades de los jóvenes.

La legislación española destaca, desde 1990, la necesidad de desarrollar en alumnos y alumnas hábitos de estudio y trabajo que les preparen para su incorporación a estudios posteriores y para su inserción laboral, a la vez que les forman para el ejercicio de sus derechos y obligaciones como ciudadanos. La educación primaria y secundaria establecidas en dicha fecha (LOGSE) y consolidadas en fechas posteriores (LOE, LOMCE) tienen como objetivo procurar el éxito de todo el alumnado, que debe estar en condiciones de alcanzar los fines y los principios establecidos en ambas etapas para concluir la Educación Secundaria Obligatoria.

Sin embargo, los resultados obtenidos en los últimos treinta años, a juzgar por los porcentajes de alumnos y alumnas que no obtienen el título de la ESO a la edad esperada, han sido insatisfactorios, entre el 20 % y el 25 % en las últimas fechas, y han dado lugar a la extensión del poco afortunado concepto de “fracaso escolar” entendido como un problema del alumno o alumna y no del sistema.

Se trata en este estudio de analizar la realidad y las circunstancias que explican el éxito educativo en buena parte de los países considerados, los matices de dicho éxito pero también los del fracaso en aquellos casos en los que se produce. Para este análisis el documento se ha organizado en dos partes y cuatro capítulos dentro de cada una de ellas. En la primera se analizan y resumen diferentes aspectos de los sistemas educativos del conjunto de los países: a) Estructura de la educación primaria y secundaria; b) Paso de curso y repetición en ambas etapas; c) Certificación de los estudios y orientación en el tránsito de la educación secundaria baja a la alta; y d) El abandono temprano de la educación y la formación.

La segunda parte, que se presenta en forma de Anexo, contiene una ficha por cada uno de los países considerados, organizada con la misma estructura de los cuatro capítulos señalados. Los datos empleados en todos los casos proceden de las estadísticas oficiales europeas (EUROSTAT, EURYDICE), las fuentes de cada uno de los países y estudios internacionales como PISA y *Education at a Glance* de la OCDE.

El equipo técnico del Consejo Escolar del Estado ha elaborado los sucesivos borradores, con los análisis correspondientes, que han sido presentados de modo conjunto y comparable en las dos partes señaladas a la Comisión Permanente del Consejo Escolar del Estado para su discusión y la aprobación final del presente estudio.





# El éxito en la educación primaria y secundaria

**Estudio comparado**



## Guía para la lectura y breve glosario

El soporte de los datos que se utilizan en este estudio lo ofrecen las estadísticas oficiales de la educación en España y las que proporcionan los estudios y publicaciones de instituciones internacionales sobre la educación en los que participa España: UNESCO, Unión Europea y OCDE. De estas instituciones y estudios se hace una muy breve reseña a continuación. Además, se ofrece un muy breve y conciso glosario sobre tasas e indicadores utilizados.

### UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

La UNESCO fue aprobada por 20 países en la Conferencia de Londres en noviembre de 1945, y entró en vigor el 4 de noviembre de 1946. La Organización cuenta actualmente con 195 Estados Miembros y 11 Miembros Asociados.

#### Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)

La Conferencia General de la UNESCO, en su 34ª reunión, aprobó la versión revisada de la CINE con la denominación CINE 2011. La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación forma parte de la familia internacional de Clasificaciones Económicas y Sociales de las Naciones Unidas, las cuales son empleadas a nivel mundial en la elaboración de estadísticas con el objetivo de acopiar y analizar datos comparables a nivel internacional de manera consistente. Dentro de estas, la CINE representa una clasificación de referencia que permite ordenar los programas educativos y sus respectivas certificaciones por niveles de educación y campos de estudio.

Nivel CINE 0 – educación de la primera infancia

Nivel CINE 1 – educación primaria

Nivel CINE 2 – educación secundaria baja

Nivel CINE 3 – educación secundaria alta

Nivel CINE 4 – educación postsecundaria no terciaria

Nivel CINE 5 – educación terciaria de ciclo corto

Nivel CINE 6 – licenciatura (grado) o equivalente

Nivel CINE 7 – maestría o equivalente

Nivel CINE 8 – doctorado o equivalente

#### Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU. ODS 4

La educación desempeña un rol esencial a lo largo de la Agenda 2030 de la ONU, en la que figura además un objetivo independiente y metas vinculadas a la educación en otros 7 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 4 se propone “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” de aquí a 2030. El objetivo consta de 10 metas que orientan a los países a lo largo de un camino transformador hacia una agenda de educación sostenible.

#### Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS)

Es la oficina de estadística de la UNESCO y es el depositario de la ONU en materia de estadísticas mundiales en los campos de la educación, la ciencia y la tecnología, la cultura y la comunicación. El UIS fue fundado en 1999. Se creó con el fin de mejorar el programa de estadística de la UNESCO, así como para desarrollar y suministrar estadísticas exactas, oportunas y políticamente relevantes, requeridas en un contexto actual cada vez más complejo y rápidamente cambiante.

## OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

### Indicadores educativos de la OCDE. *Education at a Glance. OECD Indicators*

La OCDE puso en marcha, en 1973, un primer proyecto de construcción de un sistema internacional de indicadores de la educación. El Proyecto INES vio la luz en 1992 con la publicación *Education at a Glance/ Regards sur l'éducation*. Desde entonces se publica anualmente. La última edición disponible es la de 2019.

Los indicadores de la OCDE reflejan un consenso entre profesionales sobre cómo medir internacionalmente el estado actual de la educación. En las últimas ediciones, los indicadores de la OCDE se organizan en cuatro apartados: A) “Resultados de las instituciones educativas e impacto del aprendizaje” (en este se incorporan los resultados de PISA); B) “Recursos financieros y humanos invertidos en la educación”; C) “Acceso a la educación, participación y progresión”; y D) “El entorno de aprendizaje y la organización de los centros escolares”.

### PISA. Programa Internacional de evaluación de estudiantes. *Programme for International Student Assessment*

La preocupación por mejorar la información de los indicadores educativos sobre los resultados y su impacto impulsó a mediados de los 90 los primeros pasos que desembocarían en el proyecto PISA. Los países participantes acordaron evaluar la adquisición de competencias básicas por parte del alumnado de 15 años, edad en la que en la mayoría de los sistemas educativos están a punto de finalizar la educación obligatoria. El proyecto culminó con la realización del primer ejercicio en el año 2000 y la publicación del primer informe PISA a finales de 2001. El estudio ha continuado con ediciones cada 3 años. La última edición de PISA es la de 2018, publicada en diciembre de 2019.

### TALIS. Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje. *Teaching and Learning International Survey*

La OCDE inició durante 2007-2008 el primer ciclo del proyecto TALIS con el propósito de ofrecer una perspectiva internacional comparativa sobre las condiciones de enseñanza y aprendizaje en la educación secundaria obligatoria, sobre formación, prácticas y actitudes docentes y sobre algunos de los principales factores que permiten contextualizar mejor los resultados PISA e incorporar aspectos relevantes de los procesos educativos de aula y centro.

### PIAAC. Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos

En 2006 la OCDE inició el programa PIAAC, que evalúa el nivel de competencia de los adultos. PIAAC se centra en las competencias cognitivas claves y en las competencias en el trabajo necesarias para una adecuada participación en la economía y sociedad del siglo XXI.

## Unión Europea

El Consejo de Ministros de la Unión Europea, adoptó en 2009 el “Marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación”, primero ET 2010 y, desde 2012, ET 2020.

## Eurostat

Es la Oficina de Estadística de la Comisión Europea. Elabora las estadísticas oficiales de la Unión Europea y promueve la armonización de los métodos estadísticos de los estados miembros.

## Indicadores y puntos de referencia 2020-2030

El Monitor de la Educación y la Formación es una publicación anual que recoge la evolución de la educación y la formación en la Unión Europea. Contribuye a los objetivos del marco estratégico de la UE para la cooperación en educación y formación, la estrategia general de crecimiento y empleo de la Comisión (Europa 2020) y el Semestre Europeo (ciclo de coordinación de la política económica). El Monitor publica y comenta anualmente el estado de los indicadores correspondientes a los objetivos principales y los objetivos con puntos de referencia establecidos en la ET 2020.

## Eurydice

Eurydice es una red oficial de los 38 países que participan en el programa Erasmus+ de la UE. La red presenta cómo están organizados los sistemas educativos europeos y cómo trabajan; publica informes comparativos, informes de país y otros sobre temas específicos. Estos informes muestran cómo abordan los países los desafíos en todos los niveles educativos.

## Unidades del Ministerio de Educación y Formación Profesional que proporcionan las estadísticas y los indicadores de la educación

### Subdirección General de Estadística y Estudios

Elabora el anuario estadístico “Las cifras de la educación en España”, que muestra los aspectos más significativos de la educación en nuestro país, tal y como se define en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011), que abarca desde la educación inicial de los primeros años hasta la formación a lo largo de la vida.

### INEE. Instituto Nacional de Evaluación Educativa

El INEE es el organismo del Ministerio de Educación y Formación Profesional responsable de la evaluación del sistema educativo español: evaluaciones nacionales, evaluaciones internacionales e Indicadores educativos.

Elabora planes plurianuales de evaluación general del sistema educativo y establece estándares metodológicos y científicos que garanticen la calidad, validez y fiabilidad de las evaluaciones educativas.

Coordina la participación del Estado español en las evaluaciones internacionales con los organismos internacionales correspondientes: OCDE, IEA, Comisión Europea.

Elabora el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, que contribuye al conocimiento del sistema educativo y a orientar la toma de decisiones de las instituciones educativas y de todos los sectores implicados en la educación.

## Glosario

### **Población de 20 a 24 años que ha completado al menos la educación secundaria alta: bachilleros y ciclos formativos de grado medio (CINE 3)**

Número de jóvenes de 20 a 24 años que han alcanzado como mínimo una graduación en educación secundaria alta (CINE 3), expresado como porcentaje del total de la población de 20 a 24 años.

### **Porcentaje de alumnos con niveles satisfactorios de logro en competencias básicas en PISA**

Número de alumnos que obtuvieron al menos el nivel 2 de rendimiento en PISA, expresado como porcentaje del número total de alumnos evaluados en un año determinado.

### **Tasa de alfabetización**

Número de personas de 15 o más años con habilidades para leer y escribir, expresado como un porcentaje de la población total de dicho grupo de edad (UIS).

### **Tasa neta de matriculación en educación primaria (CINE 1).**

Cantidad de alumnos en edad oficial de asistir a educación primaria matriculados en dicho nivel educativo, expresado como porcentaje de la población en edad oficial de asistir a dicho nivel educativo.

### **Tasa bruta de finalización de educación primaria (CINE 1).**

Número de alumnos que aprobaron el último año de educación primaria, independientemente de su edad, expresado como porcentaje del número de alumnos matriculados en el último grado de educación primaria.

### **Tasa neta de matriculación en ESO (educación secundaria baja - CINE 2)**

Cantidad de alumnos en edad oficial de asistir a la ESO matriculados en dicho nivel educativo, expresado como porcentaje de la población en edad oficial de asistir a dicho nivel educativo.

### **Tasa bruta de finalización de la ESO (educación secundaria baja - CINE 2)**

Número de alumnos que aprobaron el último año de educación secundaria baja (o que obtuvieron el Título de la ESO) en el año t, independientemente de su edad, expresado como porcentaje del número de alumnos matriculados en el último grado de educación secundaria baja en el año t.

### **Otros acrónimos**

EPA: Encuesta de Población Activa

INEE: Instituto Nacional de Evaluación Educativa

INE: Instituto Nacional de Estadística

ISEC/ESEC: Índice/Estatus Social, Económico y Cultural

LFS: *Labour Force Survey* (Encuesta Comunitaria de Fuerza de Trabajo)

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

PIB: Producto Interior Bruto

PPA: Paridad de poder adquisitivo

UOE: Colección de datos de estadísticas educativas de UNESCO/ OCDE/ EUROSTAT

## A. Estructura de la educación primaria y secundaria

La educación infantil comienza desde el nacimiento, excepto en Suecia (1 año) y Francia (2 años). Precede a las etapas incluidas en la educación obligatoria en todos los países. En Francia, el ciclo de 3 a 6 años es obligatorio desde el curso 2019-2020. En Suecia, el curso correspondiente a 6-7 años forma parte de la educación obligatoria. En los Países Bajos, el ciclo correspondiente a 4-6 años se cursa en las escuelas de educación infantil, pero tiene un plan de estudios conectado con la educación primaria, el primer curso (4-5 años) no es obligatorio y en el segundo curso (5-6 años) comienza la educación obligatoria.

### 1. Educación primaria

#### Edad de comienzo

La edad de comienzo de la educación primaria en los países incluidos en este estudio es de 6 años, excepto en Reino Unido (5 años). Portugal posee una educación básica que comienza a los 6 años. Suecia tiene una estructura única que comienza a los 7 años. En Nueva Escocia (Canadá) comienza a los 5 años.

Tabla A1  
Edad y duración de la escolarización en educación primaria

País	Edad de comienzo	Edad de finalización	Duración
Alemania	6 años	10 años	4 años
Canadá	6 años (5 años en Nueva Escocia)	12 años	6 años (7 años en Nueva Escocia)
España	6 años	12 años	6 años
Estados Unidos	6 años	11 años	5 años
Francia	6 años	11 años	5 años
Italia	6 años	11 años	5 años
Países Bajos	6 años	12 años	6 años
Portugal	6 años	15 años (Enseñanza básica que incluye la educación primaria y secundaria)	6 años (Los dos ciclos correspondientes a la educación primaria de la enseñanza básica)
Reino Unido	5 años	11 años	6 años
Suecia	7 años	16 años (Estructura única que incluye la educación primaria y secundaria)	9 años (Estructura única que incluye la educación primaria y secundaria)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Education and Training Monitor 2019*.

#### Edad de finalización

La educación primaria finaliza a los 12 años en España, Canadá y Países Bajos. En Francia, Estados Unidos, Italia y Reino Unido concluye a los 11 años. En Alemania termina a los 10 años. La educación básica de Portugal finaliza a los 15 años y los dos ciclos a los que correspondería la educación primaria terminan a los 12 años. La estructura única de Suecia acaba a los 16 años.

## Duración

Esta etapa dura 6 años en España, Reino Unido, Portugal, Países Bajos y Canadá (excepto en Nueva Escocia - 7 años). En Estados Unidos, Francia e Italia la permanencia es de 5 años y de 1 año menos en Alemania (4 años). La educación básica de Portugal y la estructura única de Suecia duran 9 años.

## 2. Educación secundaria baja

### Edad de comienzo

La educación secundaria baja se inicia a los 11 años en Estados Unidos, Francia, Italia y Reino Unido. En Canadá, España y Países Bajos se emprende a los 12 años. En Alemania empieza a los 10 años. El 3.º Ciclo de la educación básica de Portugal, que corresponde a la educación secundaria baja, comienza a los 12 años. La estructura única de Suecia, que comprende la educación primaria y secundaria baja, comienza a los 7 años.

Tabla A2  
Edad y duración de la escolarización en educación secundaria baja

País	Edad de comienzo	Edad de finalización	Duración
Alemania	10 años	16 años	6 años
Canadá	12 años	15 años	3 años
España	12 años	16 años	4 años
Estados Unidos	11 años	14 años	3 años
Francia	11 años	15 años	4 años
Italia	11 años	16 años	5 años
Países Bajos	12 años	15 años (VWO y HAVO) 16 años	3 años (VWO y HAVO) 4 años (VMBO)
Portugal	12 años (Tercer ciclo de enseñanza básica)	15 años (Tercer ciclo de enseñanza básica)	6 años (Los dos ciclos correspondientes a la educación primaria de la enseñanza básica)
Reino Unido	11 años	16 años	5 años
Suecia	7 años	16 años (Estructura única que incluye la educación primaria y secundaria)	9 años (Estructura única que incluye la educación primaria y secundaria)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Education and Training Monitor 2019*.

### Edad de finalización

La educación secundaria baja finaliza a los 16 años en Alemania, España, Italia, Reino Unido y Suecia. En Canadá, Francia y Portugal (3.º Ciclo de educación básica) concluye a los 15 años. En Estados Unidos acaba a los 14 años. En los Países Bajos terminan a los 15 años dos opciones de educación secundaria baja que tienen continuidad en la etapa correspondiente a la educación secundaria superior (VWO y HAVO), y a los 16 años la opción VMBO.



## Duración

Esta etapa dura 3 años en Canadá y Estados Unidos, 4 años en España y Francia, 5 años en Italia y Reino Unido y 6 años en Alemania. En los Países Bajos, las dos opciones de educación secundaria baja<sup>1</sup> que tienen continuidad en la etapa correspondiente a la educación secundaria superior (VWO y HAVO) duran 3 años y uno más (4 años) la opción VMBO. La educación básica de Portugal (3 años el Ciclo correspondiente a la educación secundaria baja) y la estructura única de Suecia (que comprende la educación primaria y secundaria baja) duran 9 años.

## Opciones

En la mayoría de los países existe más de un tipo de oferta para cursar la educación secundaria baja. En todos los casos, excepto en Francia, Italia y Suecia, se ofrecen unas enseñanzas de carácter académico orientadas a la consecución de estudios superiores y otras con un perfil profesional dirigidas a la formación y preparación para la vida laboral. En España se ofrece la Formación Profesional Básica a determinados estudiantes entre 15 y 17 años que, habiendo cursado 3.º de la ESO, no vayan a terminar con éxito esta etapa y deseen proseguir su formación profesional.

En Alemania existe una educación secundaria general (*Gymnasium*); una educación general más amplia que permite continuar la educación tanto en cursos que conducen a una cualificación/certificación profesional y en cursos que conducen a una cualificación/certificación de educación superior (*Realschule*); y una educación básica general que permite continuar la educación, tanto en cursos que conducen a una cualificación/certificación profesional, como a cursos que conducen a una cualificación/certificación de educación superior profesional (*Hauptschule*).

En los Países Bajos hay tres tipos de educación secundaria: educación preuniversitaria (VWO), desde los 12 a los 18 años; educación secundaria general superior (HAVO), desde los 12 a los 17 años; y educación secundaria preprofesional (VMBO), desde los 12 a los 16 años. Además, se realiza una oferta de formación profesional más accesible (*Praktijkonderwijs*).

La Educación básica de Portugal finaliza con la educación secundaria baja y se puede concluir y certificar a través de la Educación básica general y mediante diferentes vías adaptadas al perfil y características específicas de los estudiantes: Cursos de educación y formación, ajustados a los intereses de cada alumno, ya sea para cursar estudios o para acceder al mercado laboral; Rutas curriculares alternativas que son una medida excepcional de reorientación escolar dirigida a estudiantes que no muestran progreso en los resultados escolares; y Programa integrado de educación y formación que fomenta las competencias a fin de promover la educación y el desarrollo profesional.

En Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, el alumnado realiza un itinerario formativo con opciones individualizadas, orientado por el equipo de profesores de acuerdo con su progresión. La primera parte de la educación secundaria en Reino Unido (11-14 años) es general, mientras que en la segunda parte (14-16 años) los estudiantes pueden completar la formación académica optando por materias de formación profesional (aplicada o técnica). En Estados Unidos, los alumnos de esta etapa pueden recibir una formación más académica o acceder a estudios de carácter profesional de los que se encargan las escuelas profesionales o técnicas. En la educación secundaria de Canadá aumenta progresivamente la proporción de asignaturas electivas y la oferta de cursos ocupacionales de conocimiento y empleabilidad para permitir que el alumnado se prepare, tanto para el mercado laboral como para la admisión en las instituciones postsecundarias, de acuerdo con un plan de estudios individualizado en cada caso.

1. En Países Bajos no hay realmente etapas diferentes en la educación secundaria baja y alta; la asignación de CINE 2 a los tres primeros cursos de VWO y HAVO y a los dos primeros cursos de VMBO se realiza teniendo en cuenta que, en estos primeros años, existen 58 objetivos educativos comunes para las tres opciones.

## B. Paso de curso y repetición

La concepción de la educación primaria y secundaria, así como sus estructuras, son y han sido diferentes en los países considerados y han evolucionado desde la segunda mitad del siglo pasado también de modo distinto. A la vista de los datos presentados por las fichas de país se podría hablar de dos modos diferentes al considerar el paso de curso y la repetición en la educación primaria y en la secundaria baja. Naturalmente los matices y las características dentro de cada uno de ellos son muy importantes; y solo se recurre a esta simplificación a fin de hacer más comprensible la adopción de medidas relativas al paso de curso y a la repetición que los diferentes países plantean.

Un primer grupo, del que participan la mayoría de los países de la selección que realizamos, concibe una educación básica basada en aprendizajes imprescindibles para el conjunto de los jóvenes y tiene planteamientos similares en cuanto a promoción y paso de curso en primaria y, al menos, en los primeros cursos de secundaria. El resultado de este planteamiento es que los alumnos se asocian a cada curso según su edad y el paso de un curso a otro es prácticamente automático, dando lugar a un progreso ininterrumpido durante el que se abordan las dificultades de aprendizaje con medidas y adaptaciones durante cada uno de los cursos y con orientaciones para continuar en el siguiente.

España presenta una situación y una realidad distinta en los procesos de paso de curso en la educación primaria y en la secundaria. La educación secundaria ha sido concebida hasta muy recientemente como un proceso en el que la selección de los contenidos va encaminada hacia los estudios superiores, secundarios o universitarios y, en consecuencia, los aprendizajes y el rendimiento de los alumnos se enfocan hacia el éxito en las siguientes etapas educativas. El resultado es un paso de curso selectivo, que exige que los alumnos superen los aprendizajes planteados en las diferentes materias; cuando los alumnos no aprueban algunas materias se recurre inexorablemente a la repetición de curso.

Este mismo proceso ha evolucionado en las últimas décadas de modo más o menos intenso en cada uno de los países desde que se generalizó la educación obligatoria y básica, primero hasta los 16 años y después hasta los 18 años en varios de los países. Como consecuencia de estas evoluciones, la mayoría ha logrado que la repetición comenzara a descender significativamente en estas etapas.

En España, en los países mediterráneos y en los germánicos la educación primaria se ha visto en buena medida condicionada por los planteamientos mencionados en secundaria y, por esta razón, todavía presentaban importantes tasas de repetición en primaria a principios de este siglo. La disminución de la repetición ha sido intensa en Alemania, Francia e Italia, países en los que el paso de curso se ha ido haciendo casi universal para todos los alumnos hasta acercarse mucho a los resultados del primero de los grupos. Veamos con más detalle estas circunstancias a partir de la información proporcionada por las fichas de cada país.

### 1. Educación primaria

El paso de curso es en la actualidad prácticamente automático en buena parte de los sistemas educativos de los países de este estudio. Esto significa que la repetición, si se produce, es realmente excepcional y se debe a causas como la acumulación de ausencias injustificadas o el darse graves dificultades de aprendizaje que no se hubieran podido superar mediante la atención individualizada y/o medidas de apoyo y refuerzo (ver **tabla B I**).

Se puede considerar que el paso de curso es casi universal en Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Suecia e Italia, puesto que el porcentaje de estudiantes que llega al final de la etapa en la edad que le corresponde es próximo al 98 %. A esa cifra se han aproximado recientemente Francia y Alemania.

Francia ha logrado que solo un 3,6 % de los estudiantes repita alguna vez a lo largo de los 6 años equivalentes a nuestra Educación Primaria. En Alemania el paso del Grado 1 (6 años) al Grado 2 (7 años) es universal y a partir del segundo Grado se basa en las calificaciones de cada alumno o alumna; en el curso 2017-2018 el porcentaje de repetidores en cada curso de primaria desde el segundo grado descendió hasta situarse cerca del 1 %.

Tabla B1  
Porcentaje de estudiantes que han repetido al menos una vez al terminar la educación primaria

Países	Han repetido	Tasa de Idoneidad
Reino Unido	1 % - 4 %	96 % - 99 %
Estados Unidos		
Canadá		
Suecia		
Italia		
Francia		
Alemania	> 10 %	83 % - 90 %
Países Bajos		
Portugal		
España		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en las fichas país de este estudio.

Los porcentajes de repetición más altos se dan en Países Bajos, Portugal y España, países en los que las tasas de idoneidad no superan el 90 % al finalizar la etapa. En los Países Bajos cada escuela establece las normas y procedimientos sobre la promoción. La proporción de alumnos y alumnas que no progresan ha descendido considerablemente en los últimos años.

En Portugal pasa todo el alumnado de primer a segundo grado del 1.º Ciclo de Educación básica (6 a 10 años). A partir del 2.º grado, la decisión de paso de curso es pedagógica y depende (siempre que no se haya pasado del límite de faltas de asistencia) de la superación satisfactoria de un número determinado de asignaturas. Se propone la repetición cuando el alumno o alumna obtiene una calificación de “no aprobado” en portugués y matemáticas, o en una de estas dos materias y otras dos asignaturas más.

Los países toman diferentes tipos de medidas con el alumnado que no alcanza el nivel correspondiente a su curso: la repetición de todas las materias con medidas específicas de apoyo o refuerzo, en los tres casos señalados; la reasignación al curso o grado correspondiente a su nivel de aprendizaje en la materia que lo requiera (Canadá y Estados Unidos); y la implementación de planes individualizados con diferentes ayudas y adaptaciones durante los cursos y en los siguientes, como ocurre en aquellos en los que la repetición es casi inexistente.

Generalmente, la decisión sobre la repetición del alumno o alumna es responsabilidad del equipo docente, teniendo en cuenta especialmente el criterio del profesor tutor y el orientador. En algunos países de mayor éxito se cuenta también con la opinión de la familia del estudiante.

En España, el 86,5 % de los estudiantes finaliza la Educación Primaria sin haber repetido ningún curso. La norma española señala que el alumno o alumna accederá al curso o etapa siguiente siempre que se considere que ha logrado los objetivos y ha alcanzado el grado de adquisición de las competencias correspondientes; pero en la práctica se contempla la repetición desde el primer curso y, aunque solo se puede repetir una vez durante la etapa, se alcanzan las elevadas cifras señaladas. Las decisiones sobre la promoción del alumnado son responsabilidad del equipo docente, que las toma teniendo en cuenta la información y el criterio que presenta el tutor o tutora.

En la **tabla B2** se muestran las cifras de repetición en cada curso en España. Al analizarlas conviene tener en cuenta que no son acumulables, aunque los valores resultantes se aproximan a las tasas de idoneidad.

Como se ha señalado, el porcentaje de alumnado repetidor en España en esta etapa es muy elevado y no ha evolucionado de una forma positiva en los últimos años. Los cambios legislativos que se han sucedido no parecen haber mejorado el éxito del alumnado y la disminución del porcentaje de repeticiones en Educación Primaria.

**Tabla B2**  
Porcentaje de alumnado repetidor por curso de Educación Primaria en España  
Curso 2017-2018

Curso	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º
%	2,8	2,9	2,4	2,3	1,9	2,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

En la **tabla B3** se observa una ligera disminución del porcentaje de alumnos y alumnas que al final de primaria ha repetido en una ocasión en algunos de los cursos. Pero el 13,5 % de repetidores del curso 2017-2018 sigue siendo similar al 12,8 % que se daba en 2000-2001.

**Tabla B3**  
Evolución del porcentaje de alumnado que ha repetido al menos una vez al final de Educación Primaria en España  
Cursos 2007-2008 a 2017-2018

Curso	2000 - 2001	2007 - 2008	2012 - 2013	2017 - 2018
%	12,8	16,4	15,6	13,5

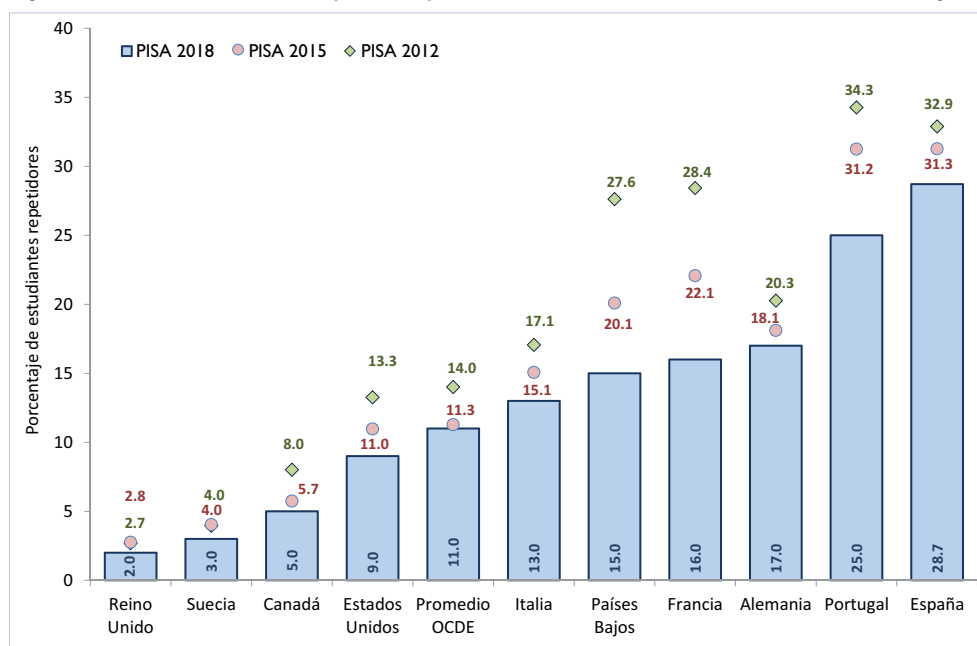
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Estadística de las Enseñanzas no universitarias*. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

## 2. Educación secundaria baja

La comparación del comportamiento de la repetición en los diferentes países seleccionados puede realizarse a través de los resultados que ofrece el estudio PISA en cada uno de sus ejercicios. La encuesta de PISA pregunta a los alumnos y alumnas de 15 años si han repetido en alguna ocasión en cualquier momento anterior a la realización del ejercicio; por esta razón el dato se consigna como alumnado de 15 años que ha repetido al menos una vez. Hay que tener en cuenta que los estudiantes que contestan haber repetido alguna vez están considerando toda su trayectoria académica desde los 6 años, es decir, los 10 años anteriores a la realización del estudio; por esta razón, las disminuciones recientes e intensas de la repetición en algunos países se van reflejando paulatinamente en las cifras presentadas y, por tanto, es de esperar que continúen dichas disminuciones.

Estos resultados comparados se ofrecen en la **figura B1**. Como se puede observar, los países del estudio quedan distribuidos en tres bloques bastante diferenciados. Por un lado, se encuentran aquellos que presentan porcentajes, según los datos de PISA 2018, iguales o inferiores al 5 %: Reino Unido (2 %), Suecia (4 %) y Canadá (5 %). A continuación, se sitúa el grupo más numeroso, con porcentajes comprendidos entre el 9 % y el 17 %: Estados Unidos (9 %), Italia (13,0 %), Países Bajos (15 %), Francia (16 %) y Alemania (17 %). Hay que insistir en que las disminuciones recientes se irán reflejando en los sucesivos estudios PISA en la medida en que los alumnos afectados lleguen a realizar los nuevos ejercicios al alcanzar los 15 años. Por último, con las mayores proporciones, están representados España (28,7 %) y Portugal (25 %), país este último donde también se está produciendo recientemente un importante descenso.

Figura B1  
Porcentaje de alumnado de 15 años que ha repetido al menos una vez. PISA 2012, PISA 2015 y PISA 2018



< <http://ntic.educacion.es/cee/informexito/ie-b1.xlsx> >

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *OECD Skills Surveys*.

Tal y como podemos comprobar a continuación, los criterios de paso de curso y repetición son diferentes y con distintos resultados.

En Reino Unido, Suecia, Canadá y Estados Unidos el paso de curso se realiza de forma prácticamente automática. Cuando un alumno o alumna presenta bajo rendimiento se le ofrece enseñanza diferenciada y apoyos adicionales para garantizar que todos los estudiantes alcanzan los objetivos. La repetición es muy ocasional y se propone cuando han fracasado las medidas agregadas en el caso planteado. En Suecia la repetición puede darse por decisión del director, previa consulta a los padres o tutores del estudiante, o por la solicitud de estos directamente. En Canadá y Estados Unidos todas las decisiones relativas a la promoción del alumnado se realizan entre profesores, equipo directivo, el consejero (orientador) y la familia, que tiene la decisión final; las decisiones varían de un centro a otro y una familia puede cambiar a un alumno de centro según preferencias.

Tanto en Estados Unidos como en Canadá, cuando un estudiante presenta un desfase relevante en una o más materias, las escuelas establecen un plan individualizado de aprendizaje con diferentes ayudas y adaptaciones y se da la oportunidad de asistir a las clases del grupo de alumnos de su nivel de aprendizaje solo en esas asignaturas.

En Italia el paso de curso es automático hasta el final del ciclo de educación secundaria baja (14 años). Sin embargo, el consejo de profesores de clase puede proponer justificadamente la no admisión al examen estatal final por mayoría de votos teniendo en cuenta la opinión de los padres. A partir de ese momento se produce la repetición, que llegó al 13,0 % para la edad de 15 años según los datos de PISA 2018.

En Alemania y los Países Bajos los criterios de paso de curso están determinados por cada escuela. Las normativas de los centros de los Países Bajos generalmente permiten que los estudiantes repitan el mismo curso una vez hasta un máximo de dos cursos y que suspendan el examen final una vez.

En Francia se ha producido un descenso importante de la repetición, a raíz de que en 2015 entrara en vigor un decreto por el que se modificaron las disposiciones del código de la educación respecto a la orientación y la repetición de curso. Desde ese momento, en función de los resultados de la evaluación, los padres del alumno o alumna formulan una solicitud de paso al curso siguiente, una petición de orientación o de

repetición, salvo en el último curso de la educación secundaria baja; en ese momento esta decisión no puede ser solicitada por la familia ni propuesta por el centro escolar; solamente en el caso de que los padres del estudiante no hayan podido conseguir las vías de orientación deseadas tienen la posibilidad de solicitar una sola vez la repetición.

La decisión de paso de curso en Portugal es pedagógica. Durante la educación básica se propone la repetición cuando no se haya superado el límite establecido de faltas de asistencia injustificadas, o se hayan producido resultados insatisfactorios en portugués y matemáticas o tres o más materias.

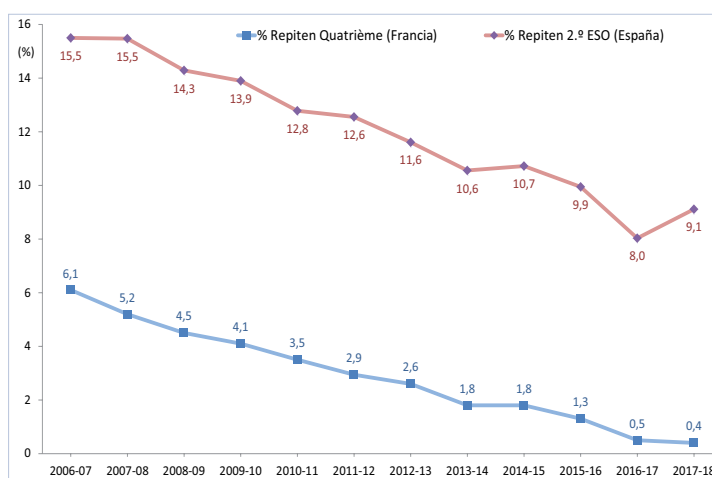
Como se ha comentado, los descensos en la repetición de algunos países se verán reflejados aún más en las próximas ediciones PISA.

En la **figura B2** se presentan los datos para Francia de la evolución de la repetición en *Quatrième*, curso correspondiente al 2.º de ESO español, cuya evolución también se ilustra en la figura.

Se puede apreciar cómo en Francia y España hay un descenso de la repetición en estos años; pero mientras Francia ha conseguido eliminar prácticamente la repetición (0,4 % en el curso 2017-2018), en España se mantiene todavía en valores elevados (9,1 % para el curso 2017-2018).

La **figura B3** muestra la evolución del porcentaje de alumnado -respecto al matriculado- que no promociona en Portugal después de cursar el 8.º Año, correspondiente al 2.º de ESO en España, cuya evolución también se muestra.

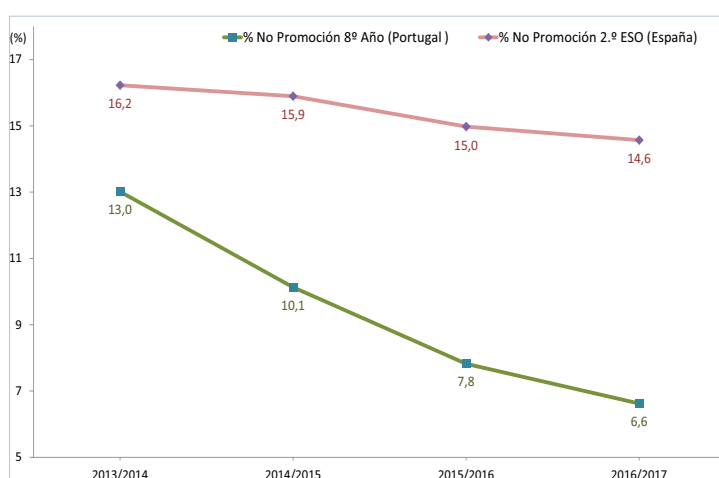
**Figura B2**  
Evolución del porcentaje de alumnado repetidor con respecto al alumnado matriculado en *Quatrième* (Francia) y en 2.º ESO (España). Cursos 2006-2007 a 2017-2018



< <http://ntic.educacion.es/cee/informexito/ie-b2.xlsx> >

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Estadística de las Enseñanzas no universitarias (España) y de *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche 2018* (Francia).

**Figura B3**  
Evolución del porcentaje de alumnado que no promociona a final de curso con respecto al alumnado matriculado, en 8.º Año (Portugal) y en 2.º ESO (España). Cursos 2013-2014 a 2016-2017



< <http://ntic.educacion.es/cee/informexito/ie-b3.xlsx> >

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Estadística de las Enseñanzas no universitarias. (España) y del *Portal Infoescolas do Ministério da Educação* (Portugal).

Es destacable el acusado descenso de Portugal, que pasa en el espacio de 4 cursos del 13,0 % del alumnado que no promociona a final de curso, al 6,6 % en el curso 2016-2017. Sin embargo, España mantiene prácticamente estables unas elevadas cifras de no promoción (14,6 % en el curso 2016-2017).

Si comparamos para España los datos de las **figuras B2** y **B3**, se puede concluir que el porcentaje de fracaso escolar (no promoción) al final de 2.º de ESO se mantiene casi estable y con unos valores muy altos que oscilan alrededor del 15 % del alumnado en este curso. El descenso en la repetición se atribuye sobre todo a un mayor número de alumnos y alumnas que van a cursar FP Básica o abandonan el sistema.

Las decisiones sobre la promoción del alumnado en España dentro de la etapa atienden a los resultados de la evaluación final y

son adoptadas por el equipo docente. El alumnado repite curso cuando tiene una evaluación negativa en dos materias que sean Lengua castellana y Literatura y Matemáticas de forma simultánea o tiene una evaluación negativa en tres o más materias que no incluyen al mismo tiempo a las dos anteriores. Se puede repetir el mismo curso una sola vez; se puede repetir dos veces como máximo dentro de la etapa; excepcionalmente se puede repetir una segunda vez en 4.º curso si no se ha repetido en los cursos anteriores de la etapa.

De forma excepcional, el alumnado puede promocionar si el equipo docente considera que la naturaleza de las materias con evaluación negativa no impide al estudiante seguir con éxito el curso siguiente, que la promoción beneficia su evolución académica y tiene expectativas favorables de recuperación; siempre y cuando se le apliquen las medidas de atención educativa propuestas en el consejo orientador. La promoción con materias pendientes obliga a la matriculación en las materias no superadas y seguir los programas de refuerzo que establezca el equipo docente.

Las **tablas B4 y B5** presentan los porcentajes de alumnado repetidor en cada curso de secundaria y la evolución del porcentaje de repetidores a los 15 años desde el curso 2007-2008 al de 2017-2018. Como se ha señalado en el apartado correspondiente a educación primaria, las cifras no se pueden acumular para obtener la visión total de la etapa.

**Tabla B4**  
Porcentaje de alumnado repetidor por curso de Educación Secundaria Obligatoria en España. Curso 2017-2018

Curso	1.º	2.º	3.º	4.º
%	9,5	9,1	10,2	8,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Estadística de las Enseñanzas no universitarias*. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Los datos españoles de repetición en PISA apenas han mejorado en 4 puntos desde 2012 (32,9 %) a 2018 (28,7 %). Si se consideran las estadísticas españolas que provienen de las tasas de idoneidad, la disminución es mayor entre 2007-2008 y 2017-2018 (**tabla B5**). No obstante, también en este caso las cifras de repetición en España son con mucho las más elevadas de los países considerados.

**Tabla B5**  
Evolución del porcentaje de alumnado de Educación Secundaria Obligatoria en España que a los 15 años ha repetido al menos una vez. Cursos 2007-2008 a 2017-2018 (calculado a partir de las tasas de idoneidad)

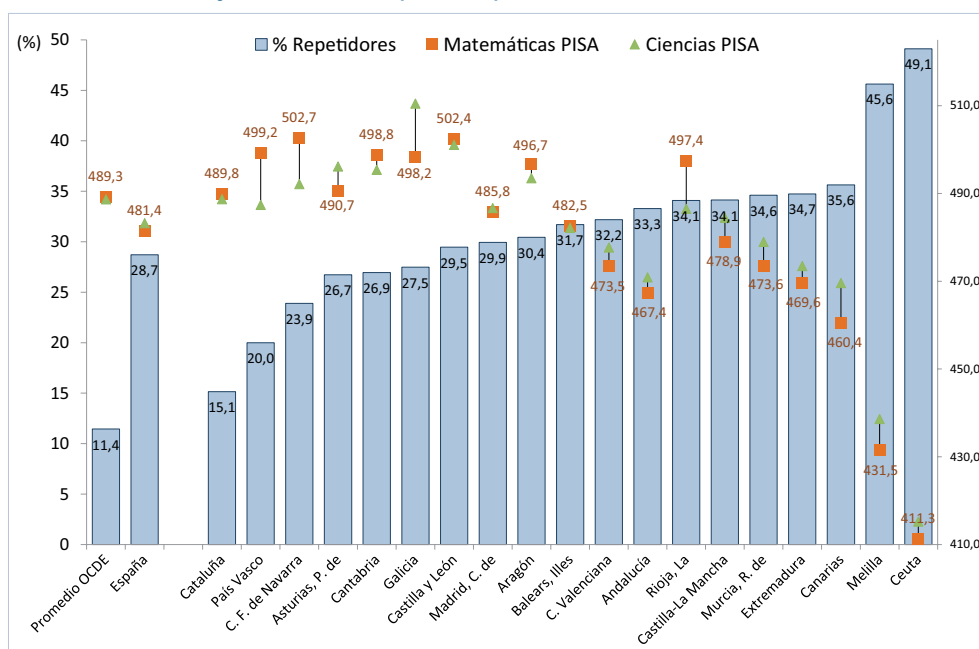
Curso	2007 - 2008	2012 - 2013	2017 - 2018
%	42,3	37,5	30,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Estadística de las Enseñanzas no universitarias*. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Es necesario señalar las notables diferencias entre los porcentajes de alumnos que han repetido al menos una vez a los 15 años en las Comunidades Autónomas españolas (PISA, 2018) (ver **figura B4**). Once Comunidades y las dos Ciudades Autónomas superan el promedio español (28,7 %), tres tienen porcentajes de alumnos que han repetido al menos una vez comprendidos entre el 26 y el 28 %. Las tres Comunidades Autónomas con menores porcentajes de repetidores son Navarra (23,9 %), País Vasco (20,0 %) y Cataluña (15,1 %).



Figura B4.  
Porcentaje de alumnado que ha repetido al menos una vez. PISA 2018



< <http://ntic.educacion.es/cee/informexito/ie-b4.xlsx> >

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PISA 2018.

## Intervención de las familias en la toma de decisiones de paso de curso

El grado de intervención de las familias en los procesos de promoción varía según los países, aunque se observa una tendencia general a implicar cada vez más a las familias y al propio alumnado en la toma de decisiones.

Se puede distinguir un primer bloque de cuatro países, **Suecia, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos**, donde la promoción es automática y la repetición, muy extraordinaria, se realiza solo con el consentimiento o a petición de los padres y madres.

A este primer bloque podríamos añadir **Italia** -en la educación primaria- y **Francia**, donde recientes cambios legislativos han otorgado un papel esencial a las familias en las decisiones de promoción.

En **Italia**, para el primer grado de la escuela secundaria (hasta los 14 años), donde la probabilidad de repetición es baja, son sobre todo el absentismo y las medidas disciplinarias las que pueden impedir el paso de curso o la presentación al examen final.

Los **Países Bajos** no disponen de una reglamentación estatal acerca de la decisión de repetición y es cada escuela la que regula el proceso. En educación primaria, los padres tienen la posibilidad de reclamar si no están de acuerdo con la decisión del colegio.

La decisión de repetición en **Alemania** presenta características diferentes en cada *Länder*. En la mayoría de los casos son las juntas de evaluación las que deciden, aunque en algunos *Länder*, según el tipo de escuelas, el paso de curso es automático.

En **Portugal y España** la decisión de paso de curso es tomada por el equipo docente en base a la progresión del alumnado y, en determinados cursos, depende estrictamente de las calificaciones obtenidas.



## Conclusiones respecto al paso de curso y repetición

En conclusión, teniendo en cuenta los países considerados, el paso de curso en la educación secundaria baja es en la actualidad prácticamente automático en Reino Unido, Suecia, Canadá y Estados Unidos. En Italia, el alumnado promociona aun cuando no tenga la nota que se considera como aprobado (6/10), pero el consejo de profesores puede decidir la no admisión al examen estatal final.

Las medidas empleadas en estos países con el alumnado que promociona sin lograr el nivel de competencias correspondiente al curso en el que están matriculados son: la adaptación de las enseñanzas para garantizar el logro de los objetivos por parte de este alumnado (Suecia); la oferta de enseñanza diferenciada y apoyos adicionales (Reino Unido e Italia); la posibilidad de seguir en el curso propio, cursando las materias no superadas uno o dos niveles por debajo del correspondiente a la edad (Canadá, Estados Unidos y Reino Unido en algunos casos).

Los países donde todavía se da la repetición son Alemania, Francia, Países Bajos, Portugal y España, aunque la disminución en los porcentajes de repetidores es intensa en la mayoría de ellos. En todos estos casos se tiene en cuenta el nivel de logro de los estudiantes respecto a los planes de estudio, sin concretar las materias en Francia y especificando materias y el número de ellas en Portugal y España.

La repetición suele quedar limitada a una vez por etapa y curso, salvo en España; donde es posible (y no precisamente extraordinario) una segunda repetición. La decisión sobre la repetición, si es inevitable, es responsabilidad de la escuela y la toma el equipo de profesores, constituido en junta de evaluación, teniendo en cuenta el punto de vista de los padres en la mayoría de los casos, pero no en España.

## 3. ¿Qué circunstancias pueden explicar el denominado ‘fracaso’ que impide el paso de curso y provoca la repetición en España?

Se trata de apuntar aquí algunas de esas circunstancias de nuestro sistema educativo. El estudio comparado que presentamos señala que el paso de curso es prácticamente automático en los países anglosajones y nórdicos estudiados. Además, ese camino ha sido emprendido por países con planteamientos similares a los nuestros durante tanto tiempo, como Francia, Italia o Alemania.

El paso de curso no es automático en España y, en consecuencia, hay alumnos que “deben” repetir. ¿Por qué esto es así? Proponemos desde el CEE una reflexión sobre las causas que provocan la repetición e impiden el paso de curso en España, que deseamos compartir con expertos, nacionales e internacionales, y con las Autoridades y a las Administraciones educativas. Si el fruto de esta reflexión fuera positivo, trataremos de trasladar en forma de propuestas de mejora educativa nuestras conclusiones al conjunto de la sociedad en el Informe 2020 sobre la situación del sistema educativo.

Entre los aspectos que parece oportuno considerar para entender las razones que están detrás de las muy elevadas cifras de repetición de los alumnos españoles en la educación básica, si se comparan con las de los países considerados, habría que citar, al menos, los siguientes: a) los currículos de la educación primaria y secundaria obligatoria; b) la formación, la preparación y la metodología que orienta el trabajo individual del profesorado; c) los recursos humanos y materiales; d) la organización de los centros y el trabajo en equipo del profesorado; e) la normativa que regula la evaluación, la repetición y el paso de curso; y f) otras circunstancias personales o familiares, de entorno o de contexto. Avancemos unos apuntes sobre esta reflexión que proponemos.

### a) Los currículos de la educación primaria y secundaria obligatoria

Si algo no caracteriza al currículo español, a la luz de las propuestas curriculares para estas etapas de los países estudiados, es la simplicidad y la concisión. Nuestro currículo por materias en cada uno de los cursos de

educación primaria y secundaria obligatoria es exhaustivo, con contenidos inabarcables, según la opinión del profesorado responsable de impartirlo y de los expertos que sobre este asunto se han pronunciado. Además, cada propuesta que surge de los distintos ámbitos sociales destinada a abordar y ofrecer solución a los diferentes conflictos y retos del país termina incorporando una sugerencia para que se incluya en la educación básica un tratamiento específico relacionado con el asunto tratado, en una materia existente o en otra nueva.

Los recursos materiales, humanos y pedagógicos no han sido suficientes en la mayoría de los centros y grupos de alumnos para afrontar, desde el principio y en el desarrollo de cada curso, la diversidad del alumnado y las dificultades en el aprendizaje y en su rendimiento.

Este planteamiento curricular tiene un difícil encaje con la preocupación muy extendida entre los países de nuestro entorno por dirigir el trabajo en la educación básica hacia las competencias y los aprendizajes esenciales en la educación primaria y secundaria, expuesta por el Informe Delors ya a finales del siglo pasado, desarrollada por la OCDE en sus estudios teóricos (Informes DeSeCo) y prácticos (estudios PISA) desde principios de este siglo, o por la propuesta de la UE sobre las competencias clave de los primeros años de este siglo también.

El sistema educativo español introdujo también las competencias básicas en 2006, con la LOE, proyecto que trató de compensar una concepción eminentemente propedéutica, académica y selectiva de la enseñanza de áreas y materias, heredera de los tradicionales planes de estudios de la histórica enseñanza secundaria (bachilleratos), que además ha influido de modo notable en las áreas y materias de la Educación Primaria. Pero la incidencia de las competencias en la práctica diaria de los trabajos en el aula, tanto en el proceso de enseñanza como en la evaluación, ha sido limitada e, incluso, se ha retrocedido a planteamientos anteriores, al menos en la formulación legal realizada desde 2013 (LOMCE).

No solo hay una larga distancia entre nuestro currículo y el de los países con menores tasas de repetición y cifras más elevadas de paso de curso, o entre el currículo oficial propuesto y el implementado en la práctica de enseñanzas y aprendizajes, también hay una distancia enorme entre el tipo de aprendizajes propuestos en nuestro currículo y en el de los países mencionados. Y este alejamiento es mayor todavía en relación con las propuestas de los organismos internacionales sobre la adquisición de las competencias o los planteamientos teóricos de estudiosos como Fullan, que sintetizan buena parte de la investigación educativa en este sentido cuando formulan los “aprendizajes profundos” (aquellos que nos acompañan de por vida) y las competencias globales (carácter, ciudadanía, colaboración, comunicación, creatividad, pensamiento crítico).

Sería esencial analizar los actuales currículos para conocer hasta qué punto pueden condicionar el éxito educativo que se desea, su extensión y planteamiento, el énfasis puesto en determinados aprendizajes y no en otros, la conexión con las competencias (su formulación y su trabajo) y las evaluaciones de dichos aprendizajes.

Al profesorado se le exige que imparta ese currículo, que no se deje nada atrás, que lo trabaje con cuidada atención a la diversidad de su alumnado, que lo acompañe del trabajo práctico necesario, individual y en equipo, que sea riguroso con los conocimientos científicos de las materias que imparte, además de creador, animador e impulsor de aprendizajes innovadores e ilusionantes... y, además, sin tiempo suficiente para volver a lo realmente aprendido por todos y cada uno de los alumnos, evalúe, califique y decida sobre la promoción también con rigor.

## **b) La formación, la preparación y la metodología que orienta el trabajo individual del profesorado**

Los elevados índices de repetición que caracterizan a España apuntan hacia aspectos determinados de la enseñanza y, por consiguiente, de la formación y el desarrollo profesional docente. En la formación de los docentes se procura que adquieran competencias tales como comunicación y colaboración con toda la comunidad educativa, especialmente con el alumnado y sus familias; comprensión de las numerosas circunstancias personales y académicas de sus alumnos y alumnas; adecuación del currículo general a las condiciones y circunstancias del

centro docente y de cada clase en concreto; conocimiento de las condiciones necesarias para conseguir que todos los estudiantes se impliquen y participen plenamente en el proceso de aprendizaje; acompañamiento, orientación y evaluación de la evolución individual y del grupo de forma que cada uno tenga claro su punto de partida y su progreso respecto a los objetivos fundamentales de su educación y formación; el trabajo en equipo y las diferentes estrategias organizativas de los recursos humanos del contexto educativo para atender a la diversidad de los educandos.

No obstante, una parte importante de los maestros y maestras consideran que tienen insuficiente formación para atender a las diversas capacidades del alumnado y ayudarle a desarrollar competencias básicas, especialmente en contextos multiculturales y plurilingües. El profesorado de secundaria añade la necesidad de ampliar su formación pedagógica y didáctica. A pesar de que se emplean muy poco, opina que los programas formales e informales de iniciación a la docencia contribuyen a reforzar la identidad profesional de los docentes, mejorar la colaboración entre docentes, apoyar a los docentes con menos experiencia, ampliar los conocimientos de las materias que se imparten y mejorar el rendimiento general del alumnado (TALIS 2018).

La participación de todo el profesorado en actividades de formación permanente es muy alta, especialmente en las presenciales e integradas en el centro; pero no se distingue entre la formación encaminada a la mejora de los aprendizajes y al trabajo en equipo de aquella que afecta de modo personal al profesor o profesora que la sigue. En relación con la formación encaminada a la mejora de los aprendizajes, los docentes de primaria y secundaria coinciden en la necesidad de formarse para afrontar la diversidad del alumnado en la enseñanza. En coherencia con la valoración que realizan de su formación inicial, los docentes de secundaria proponen actividades formativas sobre la enseñanza de destrezas transversales, mientras que los de primaria añaden la capacitación para el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Algunas limitaciones importantes en la metodología y el trabajo individual del profesorado son el mantenimiento del trabajo aislado del profesorado en su aula, muy condicionado por los libros de texto y orientado, frecuentemente en exceso, a aprendizajes conceptuales y a tareas comunes mecánicas que desarrollan aspectos muy restringidos de las competencias clave para el aprendizaje permanente.

Además, en no pocas ocasiones hay inestabilidad de las plantillas del profesorado. Hay que tener en cuenta especialmente que la movilidad elevada del profesorado obliga a realizar mayores esfuerzos para que cada docente consiga la preparación necesaria para la iniciación de la labor en cada nuevo destino, participe en formación permanente de acuerdo al proyecto educativo de cada uno de los centros donde trabaje, se integre en la comunidad educativa, participe en todas las tareas y prepare los recursos necesarios para enseñar de acuerdo con los objetivos y principios metodológicos de cada centro.

### c) Los recursos disponibles

La inversión pública en educación no universitaria de las administraciones educativas de las Comunidades Autónomas creció en la primera década de este siglo unos 11.500 millones de euros entre 2003 y 2009. Las políticas de recorte en educación por la crisis económica supusieron una disminución de estas partidas de las Comunidades Autónomas de 4.912 millones de 2009 a 2013. Desde este año el gasto autonómico se recuperó en 3.170 millones, pero el gasto público total de estas administraciones supuso en 2017 una cifra inferior a la de 2009 en 1.742 millones (CEE, 2019).

En esas mismas fechas, el número de docentes que impartieron enseñanzas de régimen general en centros públicos pasó de 491.329 en 2009 a 472.617 en 2013 y a 487.726 en 2017. Es decir, el gasto de las Comunidades Autónomas en educación no universitaria y el número de docentes que impartió esas enseñanzas siguió siendo menor en 2017 de lo que fue en 2009. A partir de estos datos se puede deducir que la inversión educativa en España no ha aportado recursos suficientes para resolver las dificultades de aprendizaje y de rendimiento del alumnado desde el primer momento de su detección en los centros educativos, ni ha podido contribuir a afrontar las necesidades de refuerzo y de atención que exige la diversidad del alumnado, la disminución de la repetición y el éxito educativo.

A pesar de ello, la cifra de alumnos que habían repetido al menos una vez a los 12 y a los 15 años han descendido ligeramente entre 2009 y 2018. Estos modestos descensos en España, tan alejados de los consignados en el resto de los países de este estudio, solo pueden ser atribuidos a los esfuerzos de los centros y los equipos docentes y no a los recursos que las Administraciones han puesto a su disposición.

#### **d) La organización de los centros y el trabajo en equipo del profesorado**

Seguramente, tampoco ha sido posible obtener resultados muy diferentes, al menos de modo generalizado, cuando se han mantenido en la mayoría de los centros españoles unos planteamientos organizativos basados en aulas en las que se atiende a un grupo de alumnos y alumnas con un profesor y una materia en cada periodo lectivo y algunos espacios específicos o comunes y, solo de modo muy minoritario, otras fórmulas organizativas.

A esta organización de los centros y los espacios se añade el dominio, desde el punto de vista pedagógico, de una enseñanza predominantemente académica y selectiva, influida y condicionada por los planteamientos de los antiguos y recientes bachilleratos y no solo en la educación secundaria. Estos planteamientos están centrados en la enseñanza de los inabarcables currículos mucho más que en los aprendizajes del alumnado (no solo teóricos, también prácticos y, sobre todo, básicos).

La evaluación continua de las materias no puede desempeñar su principal objetivo (el diagnóstico y la mejora de los aprendizajes) si el currículo es exhaustivo e inabarcable, y no puede ser colegiada si la metodología no lo permite. Los aprendizajes no pueden consolidarse cuando no es posible volver a ellos siempre que sea preciso a fin de acomodar el ritmo de trabajo a todo el alumnado. Casi siempre se procura “recuperar” los ejercicios con calificaciones insuficientes, pero en raras ocasiones se pueden “recuperar” los aprendizajes, lo cual significa que un número no despreciable de estudiantes puede acumular lagunas que no es posible recuperar, con consecuencias inevitables en los aprendizajes posteriores y en las evaluaciones siguientes. Así, las calificaciones insuficientes son un obstáculo que no hace más que aumentar con el paso de los meses, durante el curso y en los siguientes hasta terminar, antes o después, con la repetición.

Tampoco los planteamientos pedagógicos han facilitado un avance significativo en la enseñanza o la adquisición por parte del alumnado de las competencias básicas, así como en su evaluación y toma en consideración para la adopción de decisiones relativas a los pasos de curso y de etapa y la evaluación. Para poder abordar con éxito las competencias básicas es imprescindible el trabajo en equipo del profesorado en su definición y concreción, en la puesta en marcha de los aprendizajes precisos y en su evaluación. Este trabajo en equipo se hace más complejo cuando la enseñanza se divide en materias, está condicionado por la organización de los centros descrita y por los requerimientos curriculares señalados.

#### **e) La normativa que regula la evaluación, la repetición y el paso de curso**

La evaluación del sistema educativo, de los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como de los resultados, constituye uno de los principios en que se inspira el sistema educativo español, según señaló la LOE en 2006. La normativa que regula la evaluación, la repetición y el paso de curso fue modificada por la LOMCE en 2013 y en su posterior desarrollo. El resultado de los propósitos legales con respecto al éxito del alumnado y la disminución de la repetición no han sido ni mucho menos los deseados, a juzgar por las cifras de repetición consignadas.

Por lo que respecta a la Educación Primaria, la Ley señala que la evaluación de los procesos de aprendizaje del alumnado debe ser continua y global y tener en cuenta el progreso en el conjunto de las áreas. El alumnado accede al curso o etapa siguiente siempre que el equipo docente considere que ha logrado los objetivos y ha alcanzado el grado de adquisición de las competencias correspondientes. De no ser así, puede repetir desde el primer curso, aunque una sola vez durante la etapa, con un plan específico de refuerzo o recuperación.

Al finalizar el sexto curso de Educación Primaria, se ha pretendido llevar a cabo una evaluación individualizada a todo el alumnado, en relación con la competencia en comunicación lingüística, la competencia matemática y las competencias básicas en ciencia y tecnología, así como con el logro de los objetivos de la etapa.

Los resultados se entregan a los padres y madres o tutores legales y tienen carácter informativo y orientador tanto para ellos como para los centros.

El profesorado del grupo adopta las decisiones correspondientes sobre la promoción del alumnado, tomándose especialmente en consideración la información y el criterio del profesor tutor. El alumnado promociona cuando se considera que se ha alcanzado el desarrollo correspondiente de las competencias básicas y el adecuado grado de madurez. Se promociona de curso, asimismo, siempre que los aprendizajes no alcanzados no impidan seguir con aprovechamiento el nuevo curso. En este caso, el alumnado debe recibir los apoyos necesarios para recuperar dichos aprendizajes. Según regula el currículo básico de la etapa, los criterios de evaluación de las áreas serán referente fundamental para valorar el grado de adquisición de las competencias básicas.

En lo que afecta a la educación secundaria obligatoria, el equipo docente puede proponer el seguimiento de un programa de mejora del aprendizaje y del rendimiento de aquellos alumnos y alumnas que hayan repetido al menos un curso en cualquier etapa y que, una vez cursado el 1.º curso de ESO, presenten problemas de promoción. El alumnado puede repetir el mismo curso una sola vez y dos veces como máximo dentro de la etapa. Cuando esta segunda repetición tenga lugar en 3.º o 4.º curso, cabe prolongar un año el límite de edad de dieciocho años para cursar la enseñanza básica. Excepcionalmente se puede repetir una segunda vez en 4.º curso si no se ha repetido en los cursos anteriores de la etapa.

Pero lo cierto es que el alumnado promociona de curso cuando supera todas las materias cursadas o tiene evaluación negativa en dos materias como máximo. Se repite curso cuando el alumnado tiene evaluación negativa en tres o más materias, o en dos materias que sean Lengua Castellana y Literatura y Matemáticas de forma simultánea. Después de estas medidas, y a pesar de ellas, las últimas cifras disponibles señalan que el 13,5 % del alumnado ha repetido en 2017-2018 al finalizar la primaria, porcentaje similar a los de los primeros años de este siglo. Igualmente, la normativa promulgada y su aplicación no han conseguido reducir sustancialmente el elevado porcentaje de alumnos y alumnas que ha repetido al menos una vez a los 15 años, que se ha mantenido en el 28,7 % en el último curso (PISA 2018).

## f) Otras circunstancias personales o familiares, de entorno o de contexto

Hay solo evidencias indirectas en PISA sobre posibles relaciones entre el estatus socioeconómico y cultural de las familias y la repetición del alumnado. Es decir, a un ISEC más bajo le corresponden resultados también inferiores. También se constata que los alumnos repetidores tienen menor rendimiento en todos los países y Comunidades. Ahora bien, no hay medida de la relación directa entre ISEC y repetición. Solo se constata que los promedios que alcanzan los alumnos repetidores son bastante próximos en países y Comunidades, independientemente del porcentaje de repetidores que se da en cada caso y del ISEC que corresponde a cada uno.

Sí se tienen evidencias sobre la relación entre inmigrantes y repetición. En la **figura B5** se señalan las diferencias entre los resultados de los alumnos inmigrantes y los nativos en PISA 2018.

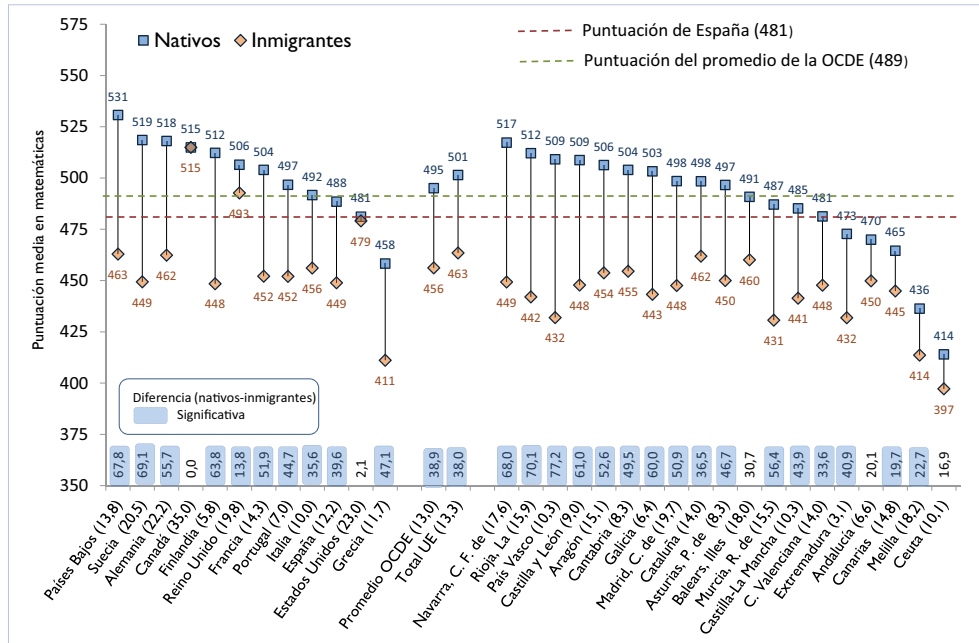
Las incidencias de la implicación de los padres y las expectativas sobre la educación y el futuro educativo de sus hijos parecen evidentes en todos los estudios que al efecto se han realizado. Disponemos de evidencias muy directas sobre el efecto de las expectativas de los padres con respecto al futuro educativo de sus hijos a través de la Evaluación general de diagnóstico española de 2009, realizada con alumnos de 4.º curso de primaria (9 años), como se muestra en la **figura B6**.

Los alumnos cuyos padres esperaban que sus hijos pudieran completar estudios universitarios obtuvieron en la Evaluación general de diagnóstico en torno a 515 puntos en las cuatro competencias básicas evaluadas. Esta puntuación supera en 50 puntos aproximadamente a la de aquellos alumnos cuyos padres esperaban que pudieran completar estudios de Bachillerato o de Formación Profesional de Grado Medio; y en más de un nivel de rendimiento a la de aquellos alumnos cuyos padres esperaban que pudieran completar la ESO.

Estos datos muestran la importancia de la confianza en los alumnos que se tiene en el entorno familiar y su destacada relación con el éxito escolar. Esta constatación permite suponer el efecto positivo que tendría en los resultados del conjunto del alumnado el hecho de que el conjunto de la sociedad manifestara unas elevadas expectativas sobre el éxito de todos los alumnos y alumnas y sobre el trabajo del profesorado.

Figura B5

Diferencia en las puntuaciones medias de matemáticas entre estudiantes e inmigrantes en una selección de países y en las Comunidades y Ciudades Autónomas. PISA 2018

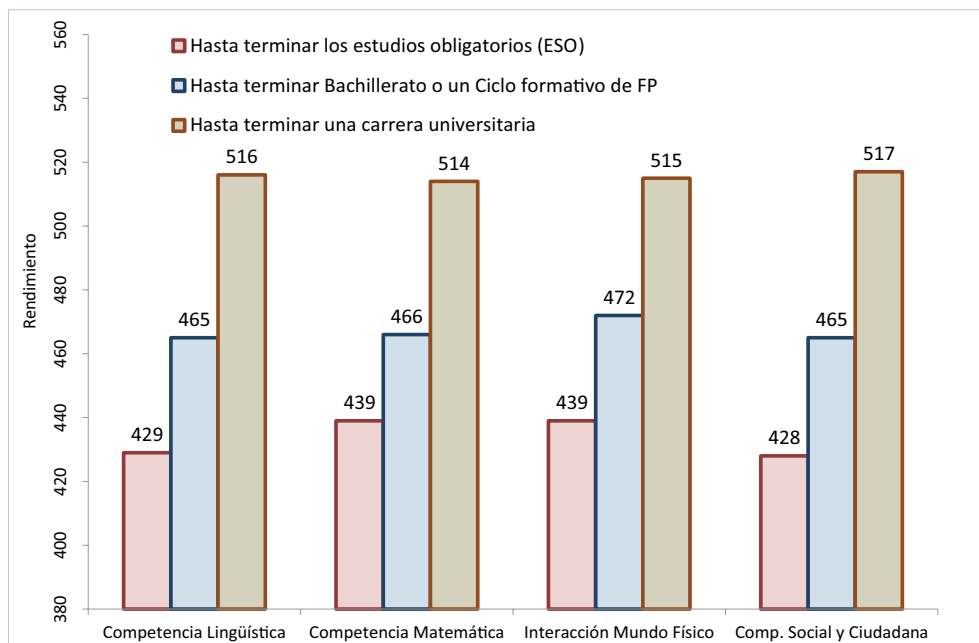


< <http://ntic.educacion.es/cee/informexito/ie-b5.xlsx> >

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PISA 2018.

Figura B6

Rendimiento en función de las expectativas de estudio del alumnado expresadas por sus familias. EGD 2009



< <http://ntic.educacion.es/cee/informexito/ie-b6.xlsx> >

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Evaluación General de Diagnóstico 2009.

## Medidas que sería necesario adoptar en España para disminuir la repetición

Teniendo en consideración los procedimientos utilizados para el paso de curso en los países en los que este paso es prácticamente automático, las medidas adoptadas recientemente en Francia e Italia a fin de disminuir la repetición, y las circunstancias señaladas hasta aquí, ¿se podría disminuir la repetición en España? La respuesta debe ser sí, como muestran los ejemplos francés e italiano. Pero, para lograrlo, sería necesario adoptar en España el conjunto de medidas que en unos u otros países hacen posible ese éxito hoy prácticamente universal para sus alumnos. A continuación se enumeran algunas de dichas medidas.

En primer lugar, habría que reconsiderar los **excesivos contenidos de los currículos**, su enseñanza y, sobre todo, la adquisición de los **aprendizajes imprescindibles** por parte del conjunto del alumnado. Los aprendizajes deben estar en muy estrecha relación con las competencias básicas que se han de trabajar desde las diferentes áreas y materias.

Estos aprendizajes imprescindibles y las dificultades que plantean, individuales y colectivas, deberían pasar a ser el objetivo principal al que deberían responder la **dotación de equipos docentes y la organización de la metodología y el trabajo del profesorado**. Debería utilizarse la repetición de los aprendizajes no consolidados a lo largo de cada curso como el instrumento esencial para consolidar dichos aprendizajes por parte de todo el alumnado, y no la repetición de curso.

La renovación metodológica, el trabajo en equipo y la atención en los aprendizajes imprescindibles exigen una auténtica renovación de la **formación del profesorado y de su trabajo en equipo**.

Los proyectos de centro deberían hacer posible la **organización de los espacios y las aulas** orientados a las necesidades de renovación metodológicas, al trabajo flexible en equipo y a la **codocencia** en los mismos espacios, en lugar de recurrir a la separación de alumnos según sus ritmos de aprendizaje.

Sería necesario **renovar la normativa que regula la evaluación, la repetición y el paso de curso**. Las decisiones sobre la promoción de curso deberían basarse realmente en la evaluación interna y colegiada de las competencias básicas. Para ello, será preciso que todo el equipo docente que atiende a un grupo de alumnos pudiera trabajar y **evaluar las competencias colegiadamente** y, en consecuencia, también el rendimiento alcanzado. De proceder así, la promoción de curso podría ir acompañada de la **orientación** que supone para el equipo docente del siguiente curso la descripción de los resultados de evaluación de competencias y del rendimiento académico en cada una de las materias.

Al pasar al curso siguiente, el nuevo equipo docente podría proponer la repetición de aquellos aprendizajes fundamentales de las materias, o parte de materias, no aprobadas por los alumnos en el curso anterior, siempre que eso sea imprescindible para la continuación de los aprendizajes nuevos. De esta forma se evitaría la repetición de curso completo y que los alumnos y alumnas tengan que volver a cursar materias que ya han superado.

Todas estas medidas irían encaminadas a hacer posible que la repetición solo fuera realmente un recurso excepcional, como señalan las leyes educativas y como ocurre en los países señalados.



## C. Certificaciones y orientación en el tránsito de secundaria baja a secundaria alta

A lo largo de los años y en la mayoría de los países ha sido habitual emitir certificaciones de las calificaciones del alumnado al finalizar cada trimestre y curso. En general este certificado es una nota administrativa que se incorpora al expediente académico de cada alumno o alumna y tiene carácter informativo para las familias, el centro y el equipo docente del siguiente curso.

En prácticamente todos los países, este tipo de certificación de final de curso se entrega también al concluir la educación primaria y pasar a la educación secundaria baja. Este mismo procedimiento se utiliza al final de la secundaria baja, incluso en los países en que la educación secundaria es una etapa continua hasta los 18 años.

Al acabar la educación secundaria baja, normalmente se extiende además una certificación con un sentido selectivo u orientador que encauza a los estudiantes, según las calificaciones y certificaciones obtenidas, a opciones académicas, profesionales o de iniciación profesional en la educación secundaria alta. En todos los sistemas educativos de los países de la comparación se ofrece al final de la educación secundaria baja un tipo de oferta formativa para todo el alumnado, distinta de la repetición, aun en el caso de que las certificaciones obtenidas no representen en el expediente del alumno un “éxito” educativo indudable. Dicho de otro modo, parece que generalmente se considera que no existe para un alumno el “fracaso” tal como lo entendemos en España, un obstáculo para continuar algunos de los itinerarios formativos que ofrece el sistema.

Nuestro título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria es una certificación con carácter selectivo (el alumno o alumna que no lo obtiene no puede seguir ninguna oferta de estudios CINE 3) y con un débil carácter orientador, pues su obtención no condiciona la elección por parte del alumnado de la formación posterior.

En los apartados siguientes se describen y analizan las similitudes y diferencias de los diferentes tipos de certificaciones que se entregan al final de la educación secundaria baja en los países del estudio, particularmente en el caso español, teniendo en cuenta sus efectos selectivos u orientadores.

### 1. Certificaciones. Significado y consecuencias

Con el fin de concretar lo señalado en la introducción, se ha elaborado la **tabla CI**. En ella se trata de sintetizar, para cada uno de los países y junto a la edad establecida para conseguirla por parte del alumnado que no ha repetido curso, el tipo de certificación de final de etapa y el modo de obtenerla (evaluación de las materias, examen final o ambos). Como veremos más adelante, se entregan tres tipos de certificación: orientativa; selectiva y dirigida hacia alguna de las vías disponibles; o limitativa, en cuanto a que es el título exigido para pasar a la etapa superior.

La finalización de la secundaria baja se produce a diferentes edades en los países considerados y, en consecuencia, también la edad de comienzo de la secundaria alta. Como se puede observar en la **tabla CI**, hay cuatro países en los que el alumnado cumple 16 años en el año en que se inicia el primer curso de educación secundaria alta: Alemania, Reino Unido, Suecia y España. Hay tres países en los que la educación secundaria alta se inicia con 15 años: Canadá, Francia y Portugal. Hay dos países en los que la educación secundaria alta se inicia con 14 años: Estados Unidos e Italia. En los Países Bajos varía la edad de acuerdo con la vía por la que se haya optado: la segunda parte de VWO y HAVO se comienza a cursar a los 15 años y MBO a partir de los 16 años en cualquiera de sus modalidades.

En los 10 países considerados los estudiantes reciben al final de la educación secundaria baja una certificación, como se observa en la **tabla CI**. Hay certificaciones que se basan en las calificaciones obtenidas por los alumnos en el último curso de la educación secundaria baja: Canadá, Estados Unidos, Suecia y España.



Tabla C1  
Certificación secundaria baja

País	Edad fin s.b/ Inicio s.a.	Tipo de certificación
Alemania	15 - 16 años	Ejercicio final + acceso a FP
Canadá	14 - 15 años	Evaluación materias
Estados Unidos	13 - 14 años	Evaluación materias
Francia	14 - 15 años	Ejercicio estatal Brevet
Italia	13 - 14 años	Ejercicio estatal Diploma
Países Bajos	15 - 16 años	VWO HAVO y VMBO
Portugal	14 - 15 años	Ejercicio estatal Diploma
Reino Unido	15 - 16 años	Ejercicio oficial GCSE
Suecia	15 - 16 años	Evaluación materias
España	15 - 16 años	Evaluación materias + Título

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en las fichas país de este estudio.

En el resto de los países hay una prueba final de etapa, no excluyente, con diferentes características: Alemania (solo en las vías formativas profesionales); Francia (Brevet); Italia (Diploma); Países Bajos (prueba de final de VWO, HAVO, VMBO); Portugal (Diploma); Reino Unido (GCSE).

Como consecuencia de las calificaciones de materias o las pruebas de final de etapa, se entregan al alumnado certificaciones que, según sus consecuencias, se pueden agrupar en dos conjuntos diferentes.

**Primero, en todos los países considerados excepto en España, la certificación deja abierta alguna o algunas vías de educación formal** para que todos los estudiantes tengan la oportunidad de proseguir en el sistema educativo: nadie queda sin futuro formativo. Es decir, la certificación constata el nivel de formación alcanzado por los alumnos, tanto si se realiza a través de la evaluación de las materias del último curso, como si se basa en una prueba final, estatal o no, obligatoria o voluntaria. En consecuencia, estas certificaciones ofrecen un criterio de rendimiento académico para aconsejar una determinada orientación hacia unas u otras opciones formativas en la educación secundaria alta. Es importante resaltar que esta certificación **no supone una barrera** que impida al alumnado seguir formándose, sino una información que permite la toma de decisiones a las administraciones, a los centros educativos y a las familias, sobre qué vías formativas de educación secundaria alta son las más adecuadas para cada alumno y alumna, según su trayectoria académica. Veamos estas certificaciones.

**Segundo, en España** al final del 4.º curso de la Educación Secundaria Obligatoria se distingue entre los alumnos que obtienen el **título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria** y aquellos que por calificaciones insuficientes en determinadas materias no lo obtienen. Aquí también hay que reseñar aquellos estudiantes que, por acumulación de repeticiones de curso, no llegan a realizar el 4.º curso de la ESO y, en consecuencia, tampoco obtienen el título. Veamos la evolución y los resultados recientes de la titulación en la ESO.

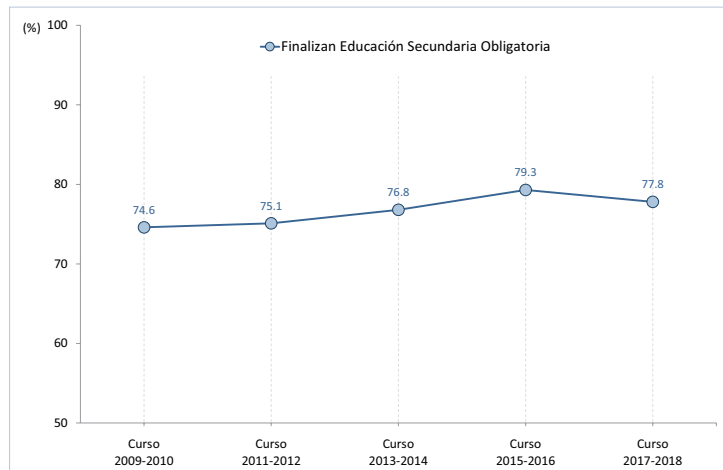
En los últimos 10 años viene alcanzando la titulación en la ESO, en promedio, entre el 75 % y el 80 % del alumnado (ver **figura C1**). Es decir, entre un 20 % y un 25 % de los alumnos y alumnas que finalizan cada año el 4.º curso de la ESO no obtiene el título y, en consecuencia, no pueden acceder a la educación secundaria alta (bachilleratos o ciclos formativos).

Este promedio español es el resultado de los diferentes rendimientos de los estudiantes en las diversas Comunidades Autónomas y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que se presentan en la **figura C2**.

Un 90 % de las alumnas obtienen el título en el País Vasco, y un 61 % en Ceuta. Las cifras de los alumnos oscilan entre el 81,7 % en el País Vasco y el 48,6 % en Ceuta. Trataremos de analizar más adelante las posibles razones de esta situación (con respecto a la certificación del final de la secundaria baja y el paso a la secundaria alta) que se produce en España y tiene consecuencias muy negativas para el alumnado que la sufre, y muy diferentes de las que afectan a los estudiantes del resto de los países considerados, donde en todos los casos tienen futuro formativo.

Conviene señalar que la singularidad del título español no responde a una decisión reciente, sino al mantenimiento de una tradición académica que se remonta a la división histórica entre una educación primaria,

**Figura C1**  
Evolución de la tasa bruta de población que obtiene el título de Graduado en Educación Secundaria en España, por finalizar Educación Secundaria Obligatoria

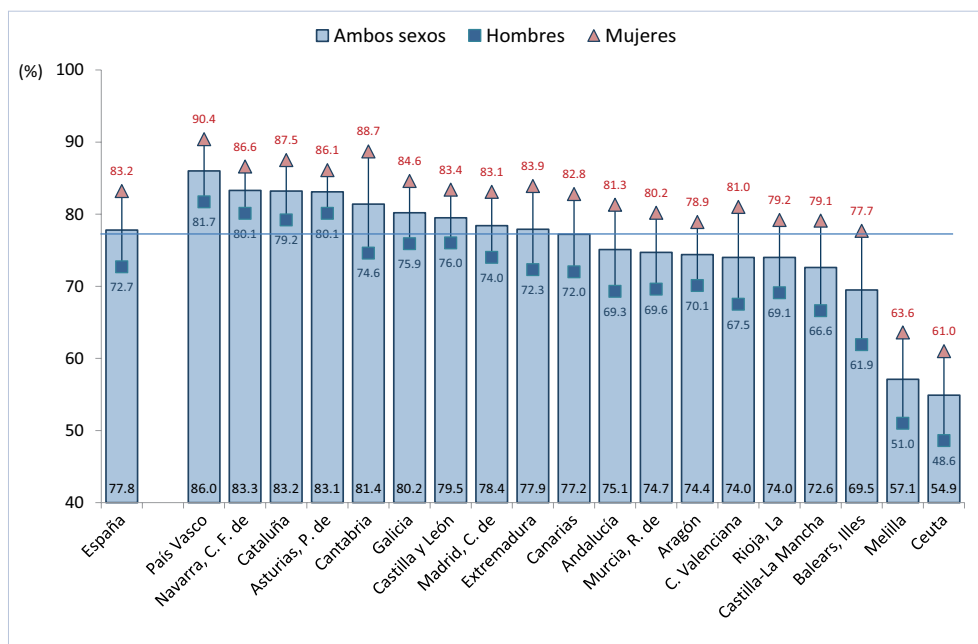


< <http://ntic.educacion.es/cee/informexito/ie-c1.xlsx> >

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

**Figura C2**

Tasa bruta de población que finaliza los estudios de Educación Secundaria Obligatoria, según el sexo, por Comunidades y Ciudades Autónomas. Curso 2017- 2018



< <http://ntic.educacion.es/cee/informexito/ie-c2.xlsx> >

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

básica para todo el alumnado desde el nacimiento del sistema educativo español, y una educación secundaria (bachilleratos) que exigía una prueba de ingreso hasta la Ley General de 1970. En esta Ley se extendió la educación primaria básica (Educación General Básica) de modo efectivo hasta los 14 años y se estableció un Título que certificaba el éxito en esta etapa, si se superaban las materias correspondientes. Este Título de Graduado Escolar daba acceso al bachillerato (unificado y polivalente). A los alumnos que debido a su rendimiento académico no obtenían el Título, se les entregaba una certificación de estudios que les permitía la incorporación al mundo laboral o el acceso a una nueva educación formal, la Formación Profesional.

En 1990 se aprobó con la LOGSE la Educación Secundaria Obligatoria para todo el alumnado hasta los 16 años, que eliminaba la doble vía formativa Bachilleratos / Formación Profesional entre los 14 y los 16 años, y trasladó al final de la ESO el Título de la EGB. Ahora bien, para acceder a las dos vías posteriores (Bachilleratos y ciclos formativos de grado medio de Formación Profesional) se exigió el nuevo título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, es decir, el éxito académico en la ESO a todo el alumnado para poder acceder a ambas vías formativas. Los alumnos que no alcanzan dicho éxito académico no tienen desde entonces otra opción que la de acceder al mundo laboral sin otra certificación o cualificación que las calificaciones en los distintos cursos completados y materias superadas o no superadas.

Es cierto que en los años noventa del pasado siglo este “título selectivo” no era muy diferente a otras certificaciones de países de nuestro entorno, en general de tradición educativa más napoleónica que anglosajona. Pero, como se ha insistido en este estudio comparado, la mayoría de esos otros países han ido modificando esta situación, adaptando las posibilidades educativas de todos sus jóvenes, bien a la ambición de educación universal (y obligatoria) para todos hasta los 18 años (países anglosajones –Inglaterra en RU– Francia y Portugal) o bien al objetivo de la UE de reducción del abandono temprano de la educación, que formulado en positivo no es otro que la aspiración de que más del 90 % de los jóvenes continúen formándose y alcancen una titulación de CINE 3. En la práctica, en todos los países considerados se ha caminado hacia una situación en la que se certifican aprendizajes bien mediante las calificaciones obtenidas por el alumnado en las materias de los cursos finales de secundaria, bien con ejercicios finales que dan lugar a diplomas o certificados. Todos los alumnos tienen certificación de lo realizado y todas las certificaciones ofrecen solución de continuidad en alguna de las diferentes vías formativas ofrecidas en la secundaria alta.

España no ha participado de este proceso, de modo que el Título de Graduado en ESO representa hoy una certificación singular en comparación con las de los países considerados, certificación que supone una barrera educativa para aquellos alumnos y alumnas que no obtienen el título de la ESO. Plantear un proceso similar al descrito para el resto de los países de esta comparación exigiría incorporar a todos los alumnos y alumnas, con sus respectivas calificaciones, suficientes o no, a un “título-certificación” al final de la ESO, que diera cuenta de dichas calificaciones y habilitara el acceso a todo el alumnado a distintas vías formativas, las actualmente existentes y una tercera, como existe en todos los países descritos y que se comenta en el apartado siguiente.

## 2. La orientación hacia las diferentes vías formativas de la educación secundaria alta

El estudio de las ofertas educativas en la educación secundaria alta y de los procedimientos por los que se accede a ellas en cada uno de los países del estudio muestra diferentes modelos en relación con dos aspectos: las modalidades de vías formativas a las que pueden optar los estudiantes y los procedimientos de orientación y requisitos para acceder a cada una de las modalidades.

El análisis de las vías formativas a las que puede optar el alumnado en la educación secundaria alta (**tabla C2**) conduce a dos modelos diferentes. En el primero de ellos, donde se encuentran Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y Suecia, hay tres vías: una de carácter académico y general, otra de carácter más técnico/profesional y, finalmente, una opción con un carácter profesional de iniciación y aprendizaje. Estas vías tienen a su vez distintas opciones: las académicas suelen estar orientadas al ámbito científico/técnico, humanístico/social, artístico, técnico/profesional; las de formación profesional normalmente están orientadas a la obtención de cualificaciones que corresponden con las diversas familias profesionales.

Por otra parte, en el segundo modelo que incluye los otros tres países - Reino Unido, Estados Unidos y Canadá- se ofrece, con una orientación eminentemente académica o más dirigida a la formación profesional según los casos, la posibilidad de que cada estudiante progrese en un itinerario formativo personalizado y ajustado a su historia académica e intereses profesionales, de acuerdo con la tutoría y orientación del centro.

Esta misma clasificación según las vías corresponde a los modelos de orientación hacia las vías de la educación secundaria alta. En los países del primer grupo la orientación tiene un carácter prescriptivo más o menos matizado y basado en la obtención de la certificación de las materias cursadas (diploma o evaluación de materias, según los casos). A cada alumno o alumna se le orienta a una u otra vía y, dentro de ellas, a las posibles opciones, todo ello según su historial académico. Pero la orientación también cuenta en varios países con la participación de la familia y los deseos de los alumnos. Al mismo tiempo, los alumnos pueden en general elegir diferentes opciones, dentro de las posibilidades de la oferta educativa en cada municipio o región. Hay, por tanto, orientación que encamina a unas u otras vías, pero todo el alumnado tiene posibilidad de seguir formándose.

**Tabla C2**  
Orientación y vías formativas

País	Orientación prescriptiva	Vías formativas en secundaria alta
<b>Alemania</b>	Sí	Gymnasiale Oberstufe
		Fachoberschule,
		Berufsfachschulen
		Duale Berufsfachschulen
<b>Francia</b>	Sí	Liceo General y Tecnológico
		Liceo Profesional
		Centro de Formación del Aprendiz
<b>Italia</b>	Sí	Liceo (académico+opciones)
		Istituto Tecnico / istituto Professionale
		Istruzione Formazione Professionale (IFP)
<b>P. Bajos</b>	Sí	VWO / HAVO (académica + op)
		MBO (profesional +op)
		Praktijkonderwijs (profesional-aprendizaje)
<b>Portugal</b>	Sí	Ensino secundário (general+op)
		Cursos profissionais
		Cursos vocacionais
<b>Suecia</b>	Sí	Gymnasieskola
		Académica (6 programas - högskoleförberedande)
		Profesional (12 programas - yrkesprogram).
		Programas orientados a profesiones o individuales
<b>Canadá</b>	No	High School (académica + opciones)
		Community College (profesional + opciones)
<b>Estados Unidos</b>	No	High School (académica + opciones)
<b>R. Unido</b>	No	Secondary education (general+op)
		Vocational secondary education (BTEC/NVQ/CGQ)
		Apprenticeships (aprendizaje)
<b>España</b>	No	Bachilleratos
		Ciclos Formativos de Grado Medio

Fuente: Elaboración propia.

En los tres países anglosajones no hay orientación prescriptiva. En estos casos la orientación se va realizando durante la secundaria baja, de acuerdo con las trayectorias académicas y los propios deseos de alumnos y alumnas, de modo que se va configurando un itinerario personalizado que continúa en la escuela secundaria alta.

En la mayoría de los **länder alemanes** el alumnado que cursa toda la secundaria académica en el mismo centro no recibe certificado, sino una acreditación para pasar a la secundaria alta académica. El certificado (generalmente se obtiene mediante exámenes centrales) es un requisito para acceder al sistema dual de formación profesional, la formación profesional a tiempo completo, la formación profesional continua y la educación secundaria para adultos. Todos los alumnos tienen, por tanto, opción formativa posterior.

En **Francia** el tránsito a la secundaria alta se produce por medio de un proceso de orientación que se desarrolla a lo largo del último curso escolar de educación secundaria baja, en el que intervienen el propio estudiante, su familia, el equipo docente y el director del centro. En la orientación del alumnado está incluida también la elección del centro concreto donde va a proseguir sus estudios. Si el deseo del estudiante y la familia no coincide con la orientación del centro, se puede recurrir a la repetición de curso.

En **Italia**, los alumnos que aprueban el examen de Estado (*Esame di Stato primo ciclo*) reciben el certificado del primer ciclo (*Diploma conclusivo del primo ciclo di istruzione*) que permite el acceso a la educación secundaria alta en cualquiera de sus modalidades; más del 98 % del alumnado supera este Diploma. Los centros pueden tener requisitos de admisión por lo que el estudiante podrá acceder a ellos si los cumple.

En los **Países Bajos** se produce una primera orientación al comienzo de la educación secundaria baja, teniendo en cuenta el resultado del examen final a los 12 años. En ese momento la escuela asesora a los alumnos sobre el tipo de educación más apropiada para ellos: VMBO, HAVO, VWO, o *Praktijkonderwijs*. Los estudiantes que han seguido las modalidades VMBO, HAVO o VWO realizan otro examen al finalizar sus estudios de secundaria que condiciona su formación posterior (secundaria profesional no terciaria o universitaria).

En **Portugal**, los estudiantes reciben un diploma de Educación básica y una certificación que detalla las materias o módulos completados con las respectivas calificaciones, así como los resultados de los exámenes de fin de ciclo (en Educación básica), pero también hay programas de doble certificación, como cursos de educación y formación para jóvenes orientados a concluir la escolarización obligatoria y el acceso a la vida laboral. Además, la Educación básica se puede concluir y certificar a través de diferentes vías adaptadas al perfil y las características individuales de cada estudiante: Rutas curriculares alternativas (*Percursos Curriculares Alternativos-PCA*); Programa integrado de educación y formación (*Programa Integrado de Educação e Formação-PIEF*); Cursos de educación y formación (*Cursos de Educação e Formação-CEF*).

Los estudiantes de **Suecia** eligen el programa que van a seguir en educación secundaria alta en el último año de la educación obligatoria. Los municipios proporcionan un amplio abanico de posibilidades y hacen corresponder, en la medida de lo posible, el número de vacantes en los diferentes programas con el resultado de la elección de los estudiantes. Si el número de demandantes es mayor que las vacantes disponibles, se realiza una selección basada en las notas finales obtenidas en las materias de la escolaridad obligatoria. Los estudiantes que desean estudiar un programa nacional que no es ofrecido en su municipio tienen el derecho a ser aceptados en otro municipio para cursar dicho programa.

En el segundo modelo comentado, tras la certificación, **la orientación dirige al alumnado hacia itinerarios formativos más personalizados** de acuerdo con el expediente académico y las preferencias de formación y profesionales en cada caso. Aquí podríamos distinguir entre el sistema educativo de Reino Unido, por un lado, y los de Canadá y Estados Unidos por otro.

Los directores de las escuelas secundarias de **Canadá**, en colaboración con los orientadores, previa consulta y aprobación de los padres o tutores y teniendo en cuenta el expediente académico, orientan a cada alumno o alumna sobre su mejor opción para continuar la educación secundaria académica o profesional. Cada estudiante tiene un plan de trabajo, firmado por él mismo y su familia, en el que según se avanza en la educación secundaria aumenta progresivamente la proporción de asignaturas electivas y la oferta de cursos ocupacionales de conocimiento y empleabilidad, para permitir que el alumnado se prepare tanto para el mercado laboral como para la admisión en las instituciones postsecundarias, de acuerdo con un plan de estudios individualizado en cada caso.

Los estudiantes de **Estados Unidos** también realizan itinerarios formativos individualizados. Al igual que en la secundaria baja, cada estudiante de secundaria tiene un horario único y un conjunto de clases que es determinado por los padres, el consejero escolar y el estudiante, según los requisitos locales de graduación y los intereses, metas profesionales y capacidad académica del estudiante. En cada caso, el itinerario puede estar más orientado a la formación general académica o a la formación profesional.

**Reino Unido** entiende la educación secundaria baja (14-16 años) como una enseñanza obligatoria y común para todo el alumnado. Esta etapa es preparatoria para la obtención de cualificaciones académicas y/o profesionales. Las cualificaciones obtenidas al final de la secundaria baja y la oferta disponible en la zona condicionan las elecciones que pueden hacer cada estudiante y su familia para continuar su formación dirigida a finalizar la formación académica o profesional de nivel 2 o facilitar el acceso al mundo laboral.

Finalmente, con un planteamiento completamente distinto de los dos modelos citados, los alumnos y alumnas que en **España** obtienen el título de la ESO y, solo ellos, pueden acceder indistintamente a la vía académica (Bachilleratos) o a la de Formación Profesional (ciclos formativos de grado medio)<sup>2</sup>.

La **tabla C3** detalla, para 8 de los países estudiados, el procedimiento de orientación hacia la educación secundaria alta.

**Tabla C3**  
Procedimiento de orientación

REINO UNIDO –INGLATERRA–	FRANCIA
<p>Al terminar el <i>Key Stage 4</i> a los 16 años, una amplia gama de programas de estudio (sin currículos nacionales) tiene como objetivo atender a estudiantes de todas las capacidades. Según las cualificaciones alcanzadas -GCSEs y otras- los jóvenes pueden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparar cualificaciones académicas <i>A-level</i> y <i>AS-level</i>.</li> <li>• Integrar programas de educación profesional. Entre otros: <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>BTEC Awards</i></li> <li>– <i>National Vocational Qualification (NVQ)</i></li> <li>– <i>City and Guilds Qualification</i></li> <li>– <i>Apprenticeships</i></li> </ul> </li> </ul>	<p>A los 15 años, al terminar <i>Troisième</i> y después de un proceso de orientación, los alumnos y alumnas eligen entre 3 grandes vías integrándose en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Seconde générale et technologique</i> (Opción académica)</li> <li>• <i>Seconde professionnelle</i> (Opción profesional avanzada)</li> <li>• Primer año de <i>C.A.P. –Certificat d’aptitude professionnelle–</i> (Opción profesional inicial)</li> </ul>
PORTUGAL	SUECIA
<p>Después de la conclusión de la enseñanza básica, a los 15 años, el alumnado dispone de las siguientes opciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos de ciencias y humanidades (vía académica)</li> <li>• Cursos artísticos especializados</li> <li>• Cursos de formación profesional</li> <li>• Cursos de aprendizaje</li> <li>• Cursos de educación y formación, con 7 variantes, que permiten al alumnado en riesgo de abandono proseguir estudios en una vía eminentemente profesional.</li> </ul>	<p>Casi todos los estudiantes de 16 años continúan estudiando educación secundaria alta tras haber finalizado su escolarización obligatoria. En el último año de educación obligatoria los alumnos y alumnas eligen el programa que van a seguir en educación secundaria alta, según las calificaciones obtenidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas nacionales preparatorios de educación superior (universitaria)</li> <li>• Programas nacionales profesionales</li> <li>• Programas básicos o “introductorios” adaptados a cada perfil personal -para aquellos alumnos cuyas cualificaciones no les permiten cursar programas nacionales.</li> </ul>

2. Para los alumnos que no obtienen el título, la normativa establece la posibilidad de realizar pruebas libres de acceso directo a formación CINE 3 y también para la obtención del Graduado en la ESO, pero si tienen ya cumplidos los 18 años. Hay que señalar que es muy poco significativo el porcentaje de adultos que siguen esta vía con éxito.

Tabla C3 (continuación)  
Procedimiento de orientación

PAÍSES BAJOS	ESPAÑA
<p>La educación secundaria se configura en tres grandes vías a partir de los 12 años, que se prolongan -en algún caso con bifurcaciones- para cursar programas específicos profesionales hasta los 18 años, final de la educación o formación obligatoria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación preuniversitaria (VWO)</li> <li>• Educación secundaria general superior (HAVO)</li> <li>• Educación secundaria preprofesional (VMBO)</li> </ul> <p>La integración en uno u otro programa depende de la decisión de la escuela primaria, teniendo también en cuenta la prueba de fin de primaria y, de manera consultiva, la opinión de los padres.</p>	<p>A los 16 años y una vez obtenido el título de la ESO, el alumnado puede seguir progresando en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bachillerato</li> <li>• Formación Profesional de Grado Medio</li> </ul> <p>También pueden matricularse en ciclos formativos de Grado Medio los alumnos y alumnas que hayan conseguido la titulación de FP Básica, aunque la junta evaluadora no les haya otorgado el título de la ESO.</p>
ITALIA	ALEMANIA
<p>A los 14 años, al final de la escuela secundaria de 1.º grado, comienza la educación secundaria de 2.º grado, que se prolonga hasta los 19 años en uno de los siguientes tipos de centros (que pueden utilizar requisitos de admisión específicos):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liceos</li> <li>• Institutos Técnicos</li> <li>• Institutos Profesionales</li> </ul> <p>• Una cuarta vía se desarrolla hasta los 18 años por medio de la educación y formación profesional regional: <i>IFP Istruzione e formazione professionale</i>.</p>	<p>A los 10 años, tras completar la educación primaria, los niños y niñas integran una de las siguientes vías, en las que el procedimiento de admisión varía según los länder; en cualquier caso, conlleva la evaluación por parte del colegio de primaria del progreso del alumnado, así como la toma en consideración de la opinión de los padres y madres:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Gymnasium</i> (educación secundaria académica)</li> <li>• <i>Realschule</i> (educación secundaria académica y profesional)</li> <li>• <i>Hauptschule</i> (educación secundaria profesional)</li> </ul> <p>Estas vías se prolongan –con algunas variaciones, transiciones o bifurcaciones para cursar programas profesionales– como mínimo hasta los 18 o 19 años (en 5 länder) que marcan el final de la educación o formación obligatoria.</p>

Fuente: Elaboración propia.

**Canadá y Estados Unidos**, como se ha expuesto, son sistemas donde el alumnado prosigue la educación o formación hasta los 18 años de manera continua, sin repeticiones, con una gran flexibilidad en cuanto a las materias de estudio o aprendizaje. Finalmente, los estudiantes obtienen, en su gran mayoría, el diploma de High School o equivalente<sup>3</sup>.

3. El Reino Unido también comparte en gran medida esta dinámica.



## Medidas que podrían contribuir a que todo el alumnado tenga futuro formativo una vez finalizada la ESO

En primer lugar, el Título de la ESO representa hoy una certificación singular en comparación con las de los países considerados, como se ha señalado. El título supone una barrera educativa para aquellos alumnos y alumnas que no lo obtienen. Sería necesario **otorgar al título el carácter de una certificación para todos los alumnos y alumnas, que incluyera sus respectivas calificaciones, suficientes o no**, y habilitara el acceso a todo el alumnado a distintas vías formativas, las actualmente existentes y una tercera, como existe en todos los países descritos y que se comenta en el apartado siguiente.

En segundo lugar, se ha insistido en este apartado en que, en todos los países estudiados, además de las dos vías, académica y profesional, existe al menos una tercera que con diferentes nombres (en buena parte de los casos incluyen el concepto de “aprendizaje”) es la opción que se ofrece como alternativa a los alumnos que no están en condiciones de progresar con éxito en las dos vías convencionales, general o profesional. Plantear en España una solución similar para el alumnado que en el sistema actual no obtiene el título exigiría **abrir esa tercera vía, de aprendizaje**, posterior a la secundaria obligatoria (independiente, por tanto, de la actual Formación Profesional Básica) que daría futuro formativo, también, a todo el alumnado español. Si se optara por la apertura de esta tercera vía, España cambiaría de bloque en la tabla C2 y figuraría con tres opciones como se representa a continuación.

País	Orientación prescriptiva	Vías formativas en secundaria alta
España	Sí	Bachilleratos
		Ciclos Formativos de Grado Medio
		¿Aprendizaje profesional?

Finalmente, las evaluaciones internacionales y las nacionales de diagnóstico señalan el efecto positivo que tiene en los resultados del alumnado el hecho de que las familias y el conjunto de la sociedad manifiesten unas elevadas **expectativas sobre el éxito de todos los alumnos y alumnas** y sobre el trabajo del profesorado. Habría que contribuir, además, al **desarrollo de una cultura docente y social** sobre la educación que se incline decididamente en favor del éxito efectivo real y universal de todo el alumnado en las etapas obligatorias.



## D. Abandono temprano de la educación y la formación

La reducción del abandono temprano de la educación y la formación, junto con la titulación en educación superior, son los objetivos principales de la Unión Europea (ET 2020). Se considera que se produce abandono temprano de la educación y la formación cuando un joven entre 18 y 24 años, cuya máxima cualificación alcanzada es la correspondiente a la educación secundaria baja (Título de la ESO en España), no continúa formándose (en las cuatro semanas previas a la realización de la EPA, en la UE la LFS, instrumento utilizado para la medida). El objetivo de la UE es disminuir el abandono de modo que no afecte a más del 10 % de dichos jóvenes. Este es un compromiso de los países europeos que ya alcanza prácticamente el promedio de la UE y alguna Comunidad Autónoma española.

El objetivo persigue el bien individual de cada uno de los jóvenes, lo cual supone una mejor formación, y el bien del conjunto de la sociedad, por los beneficios económicos, culturales y de salud que para todos los ciudadanos proporciona una población con más educación. Ahora bien, entendemos que se podría expresar el objetivo en positivo: que al menos el 90 % del alumnado continúe estudios generales (bachillerato), formación profesional (ciclos formativos de grado medio) formación de aprendizajes de iniciación profesional (formulados ya en la mayoría de los países) y que los culmine con éxito. Esta formulación en positivo, y más ambiciosa, es la utilizada en países como Estados Unidos o Canadá, que también superan este objetivo.

En este capítulo se trata de presentar la evolución y la situación reciente del indicador en los países de la selección y en las Comunidades Autónomas, así como de analizar las principales razones que pueden contribuir al mantenimiento de las cifras españolas todavía muy elevadas.

### 1. Situación actual y evolución del abandono temprano de la educación y la formación

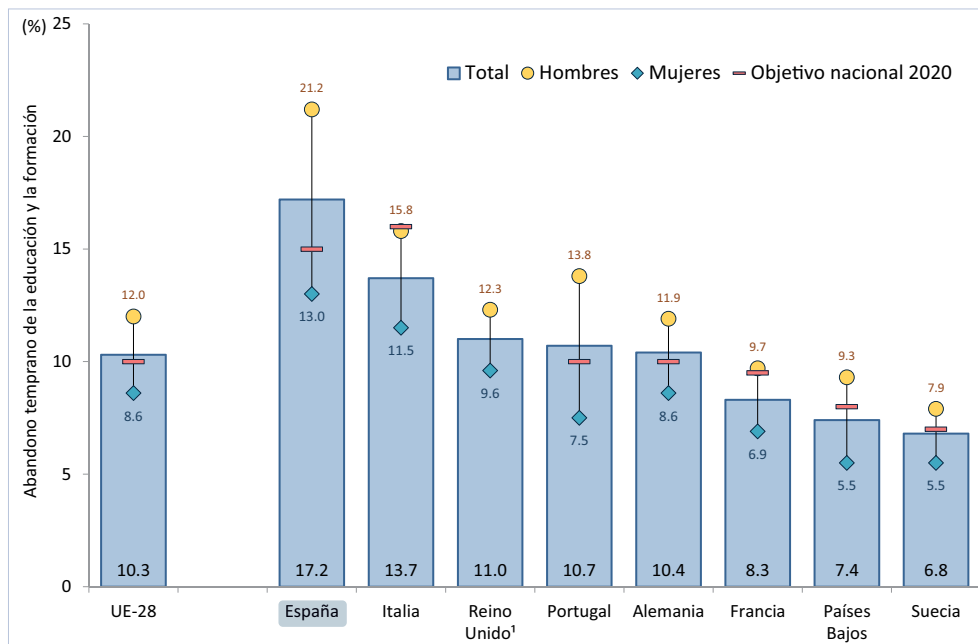
La cifra de abandono temprano en España viene disminuyendo de manera notable en la última década: en 2010 era el 28,2 % y en el año 2019 se situó para el conjunto de España en el 17,2 %, la más baja de la historia de nuestro país, lo que supone una reducción de 11 puntos porcentuales. Ahora bien, este descenso fue intenso y sostenido hasta 2016 (19,0 %) 9,2 puntos porcentuales en seis años y bastante más moderado, solo 1,8 puntos porcentuales, en los últimos tres años.

Como se señala más adelante, el abandono puede obedecer a razones educativas, sociales o económicas. Hay que considerar estas múltiples circunstancias para entender tanto las disminuciones del abandono en un determinado período, como las políticas que puedan contribuir a su disminución en el futuro, que tienen que contemplar estas circunstancias.

En la **figura D1** se presentan los porcentajes de abandono escolar temprano en los países considerados. El valor promedio español casi triplica el de los países nórdicos, Estados Unidos y Canadá y se sitúa 7 puntos porcentuales por encima del promedio de la UE, que prácticamente alcanza ya el objetivo planteado.

Por otra parte, hay que resaltar que el promedio español de abandono presenta cifras muy dispares entre las Comunidades Autónomas, como se constata en la **figura D2**. Una Comunidad Autónoma se sitúa por debajo del 10 %; ocho Comunidades entre el 12 y el 15 %, cuatro entre el 16 % y el 20 %; finalmente, otras cuatro Comunidades y las dos Ciudades Autónomas presentan porcentajes de abandono entre el 21 % y el 25 %.

**Figura D1**  
**Porcentaje de Abandono temprano de la educación y la formación en los países europeos del estudio. Año 2019**

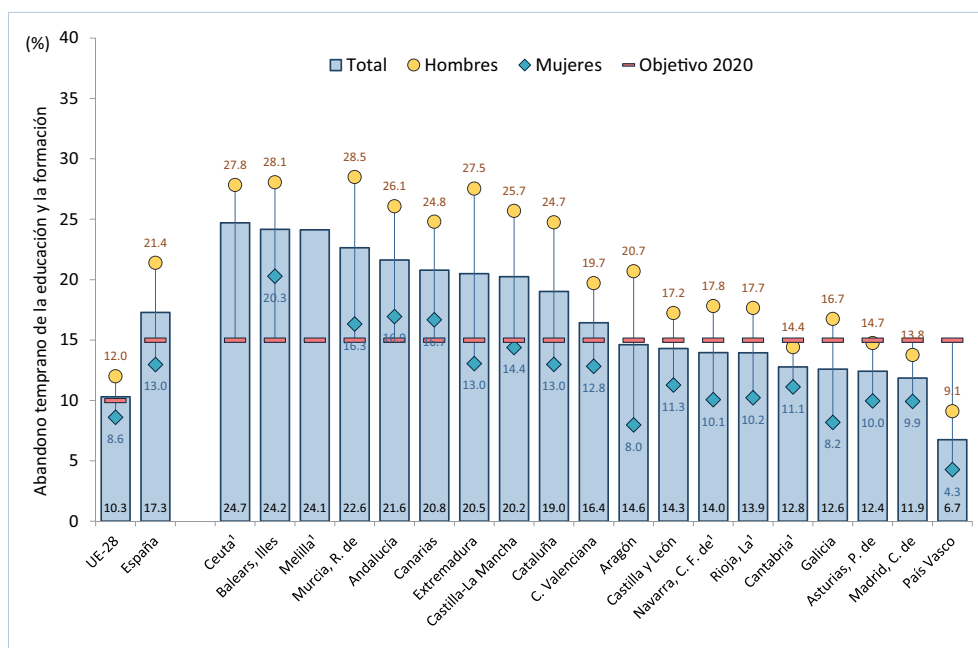


< <http://ntic.educacion.es/cee/informexito/ie-d1.xlsx> >

Notas: <sup>1</sup> Reino Unido no tiene objetivo nacional en su Programa de Reformas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

**Figura D2**  
**Porcentaje de Abandono temprano de la educación y la formación en las Comunidades y Ciudades Autónomas. Año 2019**



< <http://ntic.educacion.es/cee/informexito/ie-d2.xlsx> >

Notas: <sup>1</sup> Los datos deben ser tomados con precaución, pues los derivados de tamaños muestrales pequeños están afectados por fuertes errores de muestreo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la "Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa (INE). Ministerio de Educación y Formación Profesional" y de Eurostat.

## 2. Principales razones que pueden contribuir a favorecer o disminuir el abandono temprano de la educación y la formación

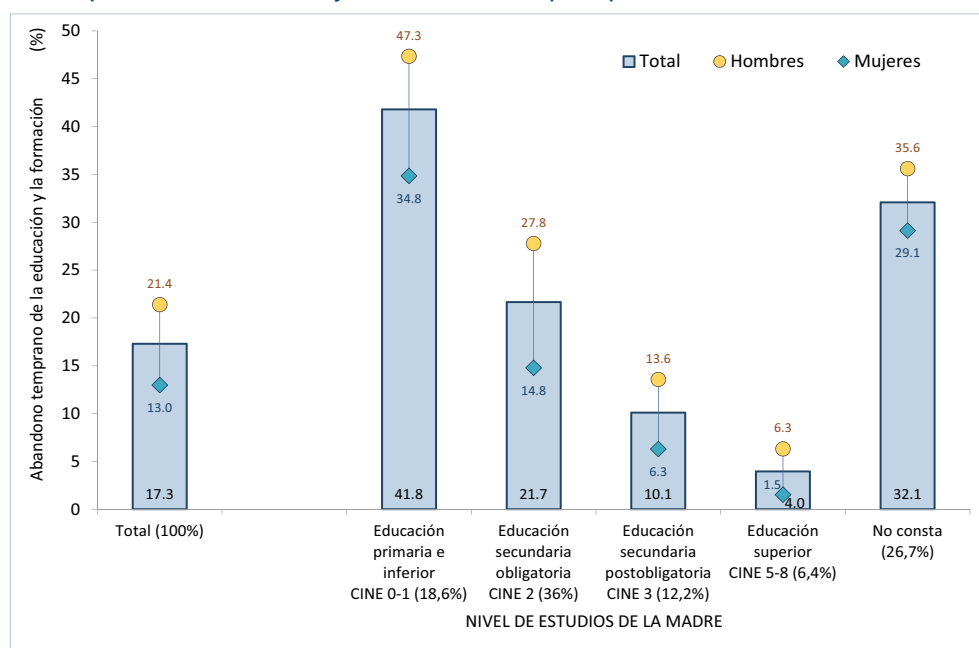
Hay diversas circunstancias que pueden incidir en el abandono: educativas (el título, que impide a los que no lo obtienen seguir formándose, pero también circunstancias personales de cada alumno o alumna y su satisfacción con los estudios); sociales (valoración social, familiar e individual de la educación); o económicas (oferta de empleo en el entorno geográfico en el que vive el alumno, disposición empresarial, tipo de actividades dominantes, tener acceso o no a becas y ayudas...). Hay que considerar estas múltiples circunstancias para entender tanto las disminuciones más o menos intensas del abandono en un determinado período, como las políticas que puedan contribuir a su disminución en el futuro, que tienen que contemplar las posibles razones comentadas.

a) **Educativas.** Hay casos de abandono que pueden deberse a razones educativas de índole individual, ya que hay algunos alumnos o alumnas cuyas expectativas y deseos de continuar los estudios no son elevados por razones familiares o por circunstancias relacionadas con la trayectoria académica.

En el caso español hay que añadir la limitación que el Título de la ESO impone a todo el alumnado que no lo obtiene y ya no puede repetir. No es la única razón, como se ha señalado, pero es probablemente la principal razón que explica las todavía elevadas cifras de abandono en España, que superan en buena medida las de los países considerados. Los objetivos educativos españoles definidos en nuestras leyes son tales que, a fin de cumplirlos, habría que garantizar a todo el alumnado la posibilidad de continuar su formación al finalizar la ESO.

Conviene señalar entre estas circunstancias educativas las familiares relativas a la formación de las madres. En la **figura D3** se puede apreciar una relación inversa muy notable entre los porcentajes de alumnado español que abandona su formación y el nivel de estudios alcanzado por sus madres. Esta relación es notable en todos los casos, pero más elevada para los alumnos que para las alumnas. El porcentaje de

**Figura D3**  
Abandono temprano de la educación y la formación en España por nivel de estudios de la madre. Año 2019



< <http://ntic.educacion.es/cee/informexito/ie-d3.xlsx> >

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la "Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa (INE). Ministerio de Educación y Formación Profesional".

abandono temprano de los chicos cuyas madres solo tiene estudios primarios supera el 50 %, mientras que el de las chicas cuyas madres tienen estudios superiores se sitúa en el 2,4 %.

- b) Sociales.** La consideración de la educación por el conjunto de la sociedad, en general, y de los empleadores, en particular, influye de modo determinante en la disposición del alumnado sobre la continuación o no de su formación. Las sociedades con alta estima de la educación defienden a través de todas sus decisiones individuales y políticas la conveniencia, la necesidad y las ventajas que suponen para todos los jóvenes y para la propia sociedad el conocimiento y la formación de todos.

Una mentalidad social así no puede estimularse solo desde el sistema educativo y tampoco se pueden compensar desde la educación actitudes generalizadas de desentendimiento y falta de compromiso con la educación. Compromiso que no es prudente esperar que puedan adquirir por su cuenta los individuos o las familias, así como los agentes sociales y económicos.

- c) Económicas.** Cuando la oferta de empleo en un país, en general o en el entorno del alumnado, es relativamente escasa, tiende a disminuir de modo considerable el abandono. Esto se ve reforzado si los jóvenes tienen oportunidad de seguir formándose. Por el contrario, se puede estimular el abandono si la exigencia de formación o cualificación profesional por parte de los empleadores es escasa. Uno de estos dos fenómenos, o los dos actuando al mismo tiempo y de forma contraria o sucesiva, pueden haber concurrido en algunos países como España en los años que precedieron a la crisis económica reciente o justo en los años de la crisis.

Por el contrario, en aquellos países o Comunidades Autónomas donde hay una notable preocupación por parte de los empleadores por contar entre sus futuros trabajadores con una mayoría que haya obtenido alta formación y cualificación, tiende a reducirse el abandono. En estos casos, además, puede darse una importante implicación de los empleadores en la formación de sus propios trabajadores directa o indirectamente. Hay algunas Comunidades españolas que han avanzado de modo notable en este sentido.

Asimismo, el coste de los estudios y las posibilidades de acceso a becas y ayudas son factores determinantes para la prolongación de la educación o formación en etapas postobligatorias.

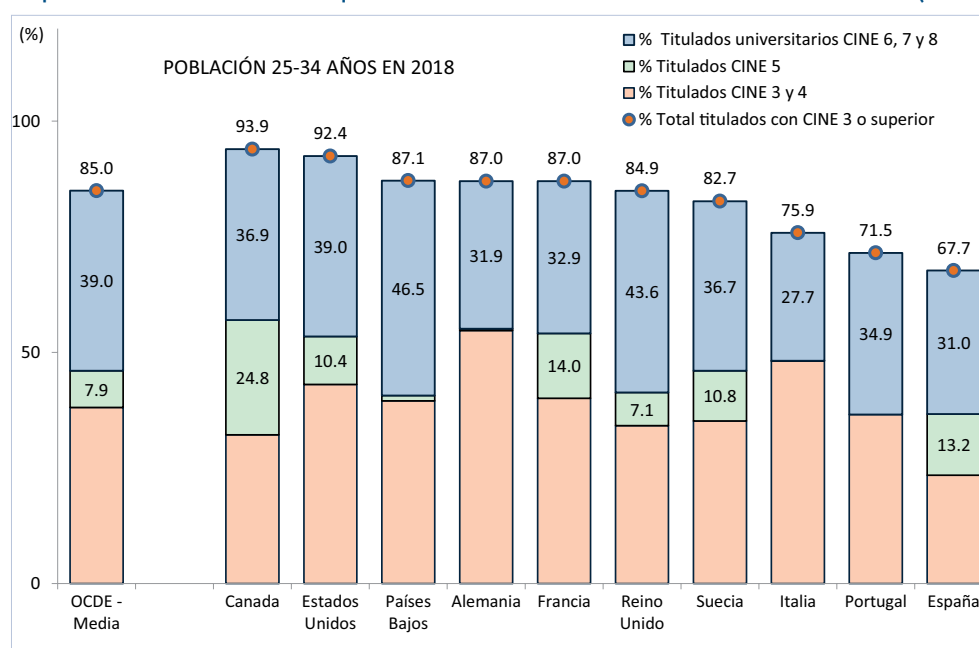
Todas las circunstancias descritas explican que, a pesar de que prácticamente la totalidad de los alumnos y alumnas pueden continuar formándose después de los 16 años en el resto de los países considerados, existan porcentajes de abandono moderados, comprendidas entre el 5 % y el 10 %.

## Una reflexión final a partir de la formación alcanzada por la población adulta

Se cierra este estudio con una reflexión sobre el impacto que las condiciones de la repetición, el título español de la ESO y las elevadas cifras de abandono tienen sobre la formación finalmente alcanzada por la población española joven adulta (entre 25-34 años). Este indicador del impacto de la educación en la formación de la población adulta de los países permite valorar mejor hasta qué punto los sistemas educativos proporcionan una sólida educación y formación a la mayoría de sus jóvenes. Dicho de otro modo, viene a ofrecer una visión resumida del nivel de “éxito” alcanzado en las diferentes etapas educativas, particularmente en secundaria.

En la **figura R1** se representan tres porcentajes: el general corresponde al porcentaje de ciudadanos de 25 a 34 años que ha alcanzado, al menos, un nivel de formación de secundaria alta (CINE 3); además, se representa el porcentaje de ciudadanos de estas edades que ha alcanzado una formación universitaria (CINES 6, 7 y 8) y el de aquellos que han alcanzado el nivel CINE 5 (formación superior de ciclo corto); finalmente, en la franja inferior aparecen los ciudadanos que han alcanzado una formación de CINE 3 y de CINE 4, pero no una superior. Esta forma de presentación responde a la complejidad del tratamiento de la formación profesional post secundaria que, en unos países, como Alemania, recibe un nivel CINE 4 y en otros, como España, un nivel CINE 5.

**Figura R1**  
Porcentaje de población de 25 a 34 años que ha alcanzado al menos educación secundaria alta (CINE 3). Año 2018



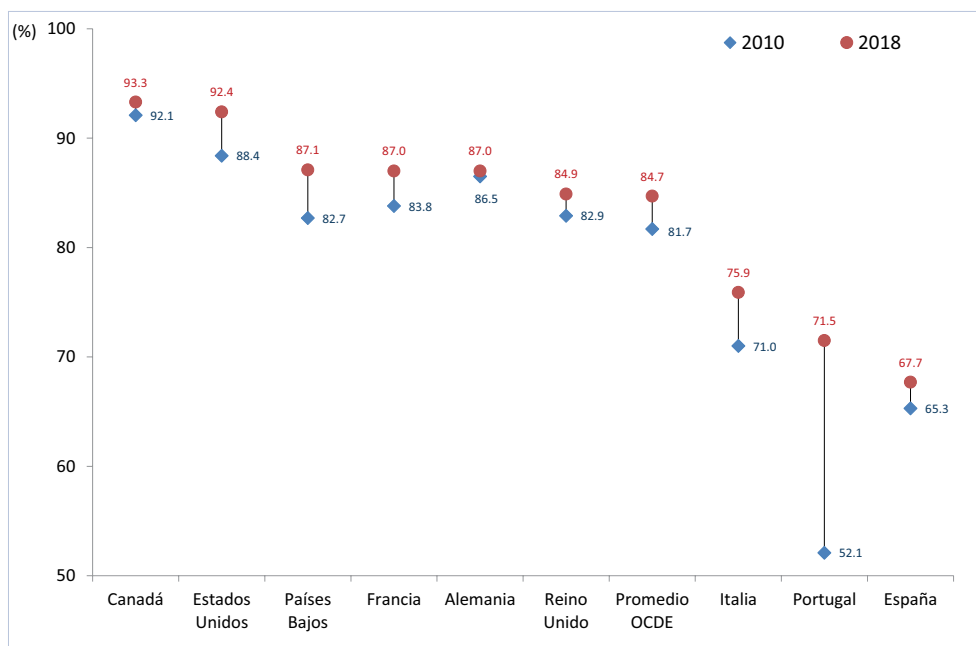
< <http://ntic.educacion.es/cee/informexito/ie-r1.xlsx> >

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OCDE *Statistics*.

Interesa resaltar, a los efectos de este estudio, el porcentaje total de ciudadanos con al menos un nivel de formación CINE 3. En Canadá y Estados Unidos más del 90% de los jóvenes en esas edades tienen una formación de secundaria alta o superior. En Países Bajos, Alemania, Francia, Reino Unido y Suecia ese porcentaje oscila entre el 83 % y el 88 %. Los porcentajes son el 75,9 % en Italia y el 71,5 % en Portugal; en ambos países se produce un avance destacable de los resultados en la última década.

En España la última cifra disponible sitúa al porcentaje de ciudadanos de 25 a 34 años por debajo del 68 % y es muy similar a la que ya se alcanzó al principio de esta década (ver **figura R2**). España se encuentra a casi 25 puntos porcentuales de los dos países americanos y a 20 de los más avanzados de los europeos considerados.

**Figura R2**  
Evolución del porcentaje de población de 25 a 34 años que ha alcanzado al menos educación secundaria alta (CINE 3).  
Años 2010-2018



< <http://ntic.educacion.es/cee/informexito/ie-r2.xlsx> >

Fuente: OCDE Statistics.

Es un resultado decididamente insatisfactorio, pues pone de manifiesto que ese conjunto de dificultades señaladas en este informe, que se inicia con la repetición de curso en primaria y secundaria, continúa con la barrera que supone el Título de la ESO y culmina con el abandono temprano de la educación y la formación, se acumulan hasta dar como resultado que, cerca del 33 % de españoles de entre 25 y 34 años, no alcanza la formación considerada como objetivo esencial.

El mal educativo español descrito lo sufren todos los jóvenes que repiten, no titulan y, finalmente, abandonan el sistema educativo. Pero lo sufren también a lo largo de su vida, a la que se enfrentan con una formación menor que sus conciudadanos europeos o de otros países desarrollados. Y lo sufre el conjunto de la sociedad, que desperdicia talento, capital humano, riqueza y cultura colectiva.

## Bibliografía

Se señalan a continuación las fuentes y la bibliografía generales utilizadas en la comparación. Al final de cada ficha de país del Anexo I se consignan, además de las fuentes generales, las específicas utilizadas en cada caso.

Instituto de estadística de UNESCO (2013). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011*. Montreal, Canadá.

Consejo Escolar del Estado (2019). *Informe 2019 sobre el estado del sistema educativo*. Ministerio de Educación y Formación Profesional, Madrid.

< <http://www.educacionyfp.gob.es/educacion/mc/cee/publicaciones/informes-del-sistema-educativo/informe-2019.html> >

Instituto de estadística de la UNESCO (UIS) (2013). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. CINE 2011*. UIS, Montreal.

< <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-sp.pdf> >

OECD (2016a), *PISA 2015 Results: Policies and Practices for Successful Schools (Volume I)*. OECD Publishing, Paris.

< <https://doi.org/10.1787/9789264266490-en> >

OECD (2016b), *PISA 2015 Results: Policies and Practices for Successful Schools (Volume II)*. OECD Publishing, Paris.

< <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en> >

OECD (2019a). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.

< <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en> >

OECD (2019b). *PISA 2018 Results: What Students Know and Can Do (Volume I)*. OECD Publishing, Paris.

< <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en> >

OECD (2019c). *PISA 2018 Results: What Students Know and Can Do (Volume II)*. OECD Publishing, Paris.

< <http://www.educacionyfp.gob.es/educacion/mc/cee/publicaciones/informes-del-sistema-educativo/informe-2019.html> >

## Webgrafía

Comisión Europea. Departamentos y agencias ejecutivas. Eurostat: estadísticas europeas.

< [https://ec.europa.eu/info/departments/eurostat-european-statistics\\_es](https://ec.europa.eu/info/departments/eurostat-european-statistics_es) >

European Commission. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) National Policies Platform. Eurydice.

< [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/home\\_en/](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/home_en/) >

OECD. Stat.

< <https://stats.oecd.org/> >

OECD. Better Policies for Better Lives. OECD Skills Surveys.

< <https://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/> >

