

LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y DE ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y DE OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Silvia Avellaneda San Antonio

Universidad de Castilla – La Mancha

silvia.avellaneda@uclm.es

Esta ponencia estudia el abandono escolar temprano desde la óptica de los derechos humanos y los ODS y específicamente establece los referentes que toda política educativa y de lucha contra esta rémora, debe tener en cuenta para cumplir el doble compromiso, legal y político. Por un lado, en los tratados y acuerdos internacionales de España y en las observaciones de los órganos y comités internacionales y, por otro, en los objetivos y metas de los ODS. Ambos enfoques, junto con el compromiso de España en la Estrategia de la UE 2020, establecen dos claras directrices que deben orientar toda política educativa / social en la lucha contra el abandono escolar: la equidad y la calidad. Es fundamental poner en valor herramientas y concepciones que, más allá de la eficacia y el logro educativo, entiendan el abandono escolar temprano como una cuestión de Derechos Humanos y Desarrollo Sostenible.

Palabras clave: Objetivos de Desarrollo Sostenible, derechos humanos, abandono escolar temprano

1. INTRODUCCIÓN. ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

El abandono, el fracaso escolar y el abandono temprano de la educación y la formación es un problema mundial y extremadamente complejo. Afecta a todos los países, incluso los más avanzados y adquiere características concretas en cada entorno y contexto sociocultural. Pocas cuestiones relacionadas con la educación son tan complicadas, con tantas aristas, afectan a tantas esferas y tienen tantas consecuencias en el desarrollo de la niñez y la juventud. Fracaso escolar y abandono temprano de la educación son términos similares (que no idénticos) que aluden al problema de la salida y desvinculación temprana del ámbito escolar y la formación y todas sus consecuencias. Generalmente, fracaso escolar se refiere a los y las alumnos/as hasta 16 años, que abandonan los estudios antes de terminar la Educación Secundaria Obligatoria, mientras que abandono temprano de la educación y la formación se refiere al indicador de la UE en la franja entre los 18 y 24 años.

En la esfera internacional, o bien cuando hablamos del fenómeno (no solo del indicador), podemos encontrar varias definiciones genéricas¹ que según reducimos el ámbito y el contexto, se van definiendo y acotando en indicadores concretos y con mayor capacidad de cuantificación. La Unión Europea (UE) entiende el abandono temprano de la formación y la educación (ATEF) como “*las personas que abandonan la educación y la formación habiendo cursado tan sólo el primer ciclo de secundaria, o por debajo de dicho nivel, y que ya no cursan una educación o formación*” (UE, 2011b, p. 1). Esta definición se concreta en indicadores que en cada país tienen unas connotaciones diferentes, sobre todo, en relación con la edad y la estructura del sistema educativo (García, 2016).

En todo caso, el objetivo es el análisis del problema de la existencia de población que no termina una formación mínima y esencial; y este mínimo esencial, en España se cuantifica a través de la tasa de ATEF definida por Eurostat: “*En base a la Encuesta de Población Activa el abandono temprano de la educación-formación es el porcentaje de personas de 18 a 24 años que no ha completado la educación secundaria de segunda etapa y no sigue ningún tipo de estudio-formación en las cuatro semanas anteriores a la de la entrevista. Su máximo nivel de educación es el nivel (0-2) de la CNED-2014 y no recibe ninguna educación ni formación (formal y no formal)*”.

El fracaso escolar supone un deterioro del derecho a la educación y se relaciona con la discriminación efectiva de este derecho humano (DDHH). En muchos países, a pesar del acceso universal a la educación primaria y secundaria, gratuita y con todas las garantías, en la práctica (y no olvidemos que la efectividad es un requisito del cumplimiento de los DDHH), sectores poblacionales, excesivamente amplios y concretos, no terminan una formación mínima para garantizar la instrucción elemental y el pleno desarrollo de la personalidad humana, consagrados en el Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) (ONU, 1948, art. 26). Además del compromiso legal de los Estados con el derecho a la educación, también se han comprometido políticamente con la educación como una parte integral para lograr el Desarrollo Sostenible a través de la Agenda 2030 y el ODS número 4 es garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

¹ Por ejemplo: *Early School Leaving, school failure, deserción escolar, dropout*, etc.

DDHH y ODS con relación a la educación son paralelos y *la cara de la misma moneda*. Ambos suponen un enfoque universal, indivisible y progresivo e implican obligaciones concretas para los Estados. Muchos de los ODS reflejan explícitamente el contenido de las correspondientes normas de DDHH y del derecho a la educación: la disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad de la educación, la cobertura universal de la enseñanza primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad.

El fracaso escolar y el ATEF en España es y viene siendo desde hace años una de las cuestiones más perentorias y graves del sistema educativo, de sus políticas y también, de la efectividad del sistema de protección social. Como señala Baýón-Calvo (2019), el retraso en los niveles de escolarización de España respecto al entorno europeo ha sido una constante histórica, que hunde sus raíces en un elenco de factores sociales y económicos. En 2020 España es uno de los países de la UE con mayor tasa de ATEF: el 16,0%, frente al 10,1% de la UE (<https://ec.europa.eu/eurostat>)

2. DERECHOS HUMANOS. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN.

2.1 Tratados y referencias internacionales.

La DUDH (ONU, 1948) proclama el derecho a la educación y sus fundamentos: toda persona tiene derecho a la educación, instrucción fundamental gratuita, acceso igual para todos, el fomento de los derechos humanos y la libertad de los padres para escoger el tipo de educación de sus hijos (artículo 26). Así mismo, los Estados tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar este derecho y cumplir sus principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad e igualdad y no discriminación.

El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, 1966), ratificado por España en 1977, determina el derecho a la educación y específicamente, la enseñanza primaria obligatoria y gratuita (también en el artículo 14) y la secundaria accesible, generalizada y progresivamente gratuita; entre otros elementos. La Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (CDESC, 1999), interpreta que los Estados parte deben asegurar la disponibilidad y accesibilidad; garantizando una educación económica y materialmente accesible a todos, de hecho y derecho y sin discriminación. Así mismo, establece que la forma y el fondo de la educación, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes, flexibles y deben responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados (CDESC, 1999, punto 6). Esta misma Observación establece así mismo que *“la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer (...)”* (punto 1).

Los artículos 28 , 29 y 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989), ratificado por España en 1990, establece el derecho a la educación en términos similares, y especifica que los Estados parte deben *“Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar “* (ONU, 1989, art. 28.1.e) y fomentar el desarrollo de *“la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades* (art. 29.1.a).

Dependiendo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de 1960, aceptada por España en 1969, es el primer instrumento internacional que abarca ampliamente el derecho a la educación. Establece la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, enseñanza secundaria en sus diferentes formas,

generalizada y accesible a todos, enseñanza superior igualmente accesible a todos sobre la base de la capacidad individual, permitir que las personas continúen sus estudios (educación fundamental), velar por la preparación para la profesión de docente sin discriminaciones y un elemento esencial: una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada (UNESCO, 1960).

En el ámbito europeo y el Consejo de Europa (CE), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, no garantiza explícitamente el derecho a la educación. Sin embargo, el derecho a la educación y a la educación conforme a las convicciones familiares está reconocido en el artículo 2 del Protocolo 1 de esta Convención (CE, 1952). De forma explícita, la Carta Social Europea de 1961, ratificada por España en 1980, establece el derecho a la educación y la formación profesional en igualdad de condiciones y sin discriminación (CE, 1961), pero es en su versión Revisada de 1996 (que recordemos, España no ha ratificado) donde entramos mayor cobertura y amplitud en la definición del derecho. Según su artículo 17, los Estados deben proporcionar a los niños y niñas y jóvenes educación primaria y secundaria gratuita, así como fomentar la asistencia regular a las escuelas; el artículo 7, sobre el trabajo infantil, establece que las personas que todavía están sujetas a la educación obligatoria no serán empleadas, ya que esto les privaría del pleno beneficio de la educación; el artículo 10 garantiza el derecho a la formación profesional; el artículo 15 el derecho a la educación de las personas con discapacidad y el artículo 30 el acceso efectivo a la formación y enseñanza de las personas en riesgo de exclusión o pobreza (CE, 1996).

También el Consejo de Europa protege explícitamente las minorías y trabajadores migrantes a través de varios tratados; el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, ratificado por España en 1988, establece en su artículo 12 el principio de la igualdad de oportunidades de acceso a la educación a todos los niveles para las personas pertenecientes a minorías nacionales; el artículo 13 garantiza su derecho a establecer instituciones de enseñanza privadas y el 14 se refiere a su derecho a aprender sus lenguas minoritarias y, en la medida de lo posible, a que se les enseñe su lengua minoritaria o a recibir instrucción en esta lengua (CE, 1995).

Por otro lado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea² incorpora el derecho a la educación (artículo 14) que incluye el derecho a la igualdad de acceso a la educación y a la formación profesional; protege el derecho a la educación obligatoria y la libertad de fundar centros de enseñanza. También protege los derechos de los niños; el artículo 32 prohíbe el trabajo infantil y establece que la edad mínima de empleo no será inferior a la edad de finalización de la enseñanza obligatoria. Además, la Carta de la UE protege la libertad académica (artículo 13) e incluye una cláusula general de no discriminación (artículo 21) (UE, 2007).

2.2 Recomendaciones y observaciones de los comités internacionales a España.

En 1998 se crea el Relator Especial sobre el derecho a la educación que actualmente depende del Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la ONU. Como procedimiento especial, tiene por objeto investigar, reportar periódicamente e informar sobre situaciones en países o temas concretos. Estos temas han sido, por ejemplo, el derecho a la educación de los refugiados en 2018 o la privatización de la educación en 2015, entre otros muchos.

² Que recordemos, es aplicable a las instituciones europeas, en cumplimiento del principio de subsidiariedad. La Carta también es aplicable a los países de la UE cuando aplican la legislación comunitaria.

En su informe de 2017 sobre *La inclusión y la equidad y el derecho a la educación*, la Relatora Especial expone que los niños del 20% de los hogares más ricos leían mejor al terminar la educación primaria y el primer ciclo de la secundaria que los niños del 20% de los hogares más pobres (ONU, 2017a, p. 3).

Así mismo, el Relator Especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, realizó una visita de investigación a España a comienzo de 2020 para analizar la pobreza en nuestro país. Los resultados de la investigación ponen el énfasis en los alarmantes indicadores de pobreza y el paralelo deterioro de los DDHH, destacando el ATEF como un factor determinante y perentorio. El Relator recomienda que España (ONU, 2020a): “*Emprenda una exhaustiva revisión del sistema educativo para reducir los alarmantes niveles de abandono escolar temprano, repetición de curso y segregación escolar. Sufragar la totalidad de los gastos relacionados con la educación de las niñas y niños que se encuentran en riesgo de pobreza (...) y de apoyo extraescolar*”.

Independientemente de estos procedimientos especiales, España debe rendir cuentas sobre el respeto y efectivo cumplimiento del derecho a la educación ante los pertinentes órganos y comités de los tratados internacionales. Cada país se somete a una evaluación periódica a raíz de la cual, cada órgano o comité emite unas conclusiones y recomendaciones.

Ante el CDH y en relación con los DDHH en general, España se somete en 2015 al Segundo Ciclo del Examen Periódico Universal (EPU). Como resultado, el informe final plantea 189 recomendaciones a España, 10 de ellas sobre el derecho a la educación. De estas 10, 6 se centran en mejorar los esfuerzos por la integración, acceso igualitario y no discriminación de las minorías y colectivos vulnerables. Y 3 recomiendan explícitamente reducir las tasas de abandono educacional (número 131.144; 131.145 y 131.150) (CDH, 2015). Cinco años después, vuelve a someterse al EPU de 2020 (Tercer Ciclo) y de nuevo, 5 recomendaciones a España hacen referencia directa a la lucha contra el abandono prematuro (6.113; 6.144; 6.145; 6.146 y 6.219) (CDH, 2020).

Ante el CDESC y para dar cuenta del cumplimiento del PIDESC, España presenta su último informe en 2017. En las observaciones a este informe, el Comité muestra su preocupación por el asunto y la observación 47.a ,exhorta a España a (CDESC, 2018): “*Continuar reduciendo los índices de abandono escolar temprano y la repetición en la educación secundaria, adoptando una estrategia que aborde los factores socioeconómicos que pueden influir en las decisiones de abandonar prematuramente la educación y prestar la debida atención a los grupos más afectados, en particular a los niños, niñas y adolescentes gitanos y romaníes, migrantes, y aquellos que cuentan con menores ingresos;*”. Es importante añadir que, en el resultado del informe anterior de 2009, este Comité ya había recomendado a España luchar contra el abandono escolar en términos casi idénticos e incrementar el gasto en educación (observaciones 26 y 27) (CDESC, 2012).

En relación con el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, al Comité de los Derechos del Niño (CDN) en las observaciones finales al último informe de España de 2016, “*le preocupa la elevada proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación y el hecho de que casi una quinta parte del total de los alumnos de la escuela secundaria, particularmente los niños inmigrantes, las niñas romaníes y los niños en situación de pobreza, no lleguen a obtener el diploma de la enseñanza obligatoria*” (CDN, 2018, párr. 39) y considera que España debe tomar medidas urgentes para, tomando nota del cumplimiento del ODS 4.1 “*relativo a asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria*” y

“ofrezca programas de refuerzo, orientación y apoyo para prevenir el abandono escolar prematuro”, especialmente para que “los niños de origen romaní y los niños de origen migrante reciban apoyo suficiente para permanecer en la escuela y asegure la igualdad de acceso a una educación de buena calidad” (CDN, 2018, párr. 40).

Finalmente, el Consejo de Europa adopta periódicamente recomendaciones a los Estados miembro en materia de educación. Estas recomendaciones no son vinculantes, pero orientan en la aplicación de las políticas educativas sobre cuestiones como el enfoque de género o la integración de estudiantes romanís, entre otros. La Recomendación 2012 sobre calidad de la educación entiende que la plena integración y adaptación a los estudiantes es un elemento esencial de calidad y establece que debe garantizarse sin discriminación alguna y debe entenderse que abarca el acceso al sistema educativo, así como el disfrute de condiciones de enseñanza y aprendizaje que permitan razonablemente a los alumnos y estudiantes completar con éxito el programa o programas educativos en los que estén matriculados (CE, 2012, punto 10). También la Recomendación de 2008 sobre integración de migrantes, establece que los Estados deben asegurar la plena integración escolar de los niños y niñas migrantes y específicamente realizar un seguimiento de su progreso con miras a prevenir el abandono escolar y apoyar su integración (CE, 2008, punto 7. vii).

3. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. ODS 4.

La Declaración de Incheon, que se aprobó en mayo de 2015 en el Foro Mundial de Educación, representa el compromiso de los países con una agenda única y renovada para el sector educativo, Educación 2030. Educación 2030 trata de garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos como condición esencial para lograr el Desarrollo Sostenible. En ella se establece, entre otras muchas cuestiones, que la inclusión y la equidad en y a través de la educación es la piedra angular de una educación transformadora y, por consiguiente, los países se comprometen a abordar todas las formas de exclusión y marginación, disparidades y desigualdades en el acceso, la participación y los resultados del aprendizaje y asegurar que “nadie se quede atrás” (UNESCO, 2015, p.iv). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se reconoce la importante función que desempeña la educación, contiene un objetivo dedicado específicamente a este tema, (ODS 4) que incluye la iniciativa Educación 2030.

La educación de calidad es la base para el Desarrollo Sostenible porque: ayuda a las personas a salir de la pobreza y evita su perpetuación de generación en generación, empodera a los grupos marginados, hace posible la realización de otros derechos humanos, reduce la desigualdad social, económica y de poder, impulsa un crecimiento económico sostenible e inclusivo y promueve la paz, la tolerancia y el respeto de los derechos humanos. Por otro lado, el derecho a la educación no puede realizarse plenamente sin este desarrollo sostenible porque la pobreza, además de ser injusta, innecesaria y una violación de los derechos humanos, constituye uno de los mayores obstáculos al acceso a la educación (<https://es.unesco.org/>).

El ODS 4 es garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Tiene diez metas asociadas: las tres últimas son los denominados *medios de implementación*. De todas ellas destacamos en relación directa con el abandono escolar (<https://www.un.org/>):

“4.1 De aquí a 2030, velar porque todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad.”.

“4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.”.

Pero la educación, de una manera u otra, está vinculada a casi todos los ODS y se menciona específicamente en otros 5 Objetivos: 3.7 ; 5.6; 12.8; 13. 3 y uno fundamental para el pleno desarrollo de la juventud, el ODS 8.6 (crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos) que compromete a los Estados a, *“De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.”.*

La Agenda 2030 establece mecanismos de seguimiento y examen voluntarios, dirigidos por el Estado, a nivel nacional, regional e internacional (ONU, 2015, párr. 72-91). A nivel nacional, se espera que los Estados establezcan mecanismos para hacer un seguimiento del progreso y revisar la implementación. En el plano internacional, los Estados no están obligados a someterse a exámenes periódicos, pero el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas elabora un informe anual del progreso de los ODS. Además, el programa Educación 2030 es supervisado por la UNESCO que realiza el seguimiento de la consecución de los ODS y específicamente de las cuestiones relacionadas con la educación y el ODS 4; básicamente a través del *Informe de seguimiento de la educación en el mundo (GEM)*.

El seguimiento de los ODS se realiza, entre otras metodologías, a través de los 231 indicadores establecidos por Naciones Unidas. Entre ellos, encontramos varios relacionados con el fracaso y abandono escolar y el ATEF: (4.1.1) proporción de niños, niñas y adolescentes que, a) en los cursos segundo y tercero, b) al final de la enseñanza primaria y c) al final de la enseñanza secundaria inferior, han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en i) lectura y ii) matemáticas, desglosada por sexo; (4.1.2) índice de finalización (enseñanza primaria, primer ciclo de enseñanza secundaria y segundo ciclo de enseñanza secundaria); (4.4.1) proporción de jóvenes y adultos con competencias en tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), desglosada por tipo de competencia técnica y (8.6.1) proporción de jóvenes (entre 15 y 24 años) que no cursan estudios, no están empleados ni reciben capacitación (ONU, 2017b). De forma complementaria, en 2016, en el marco del acuerdo Educación 2030, se señala la importancia de una escolarización de buena calidad, con resultados de aprendizaje y se proponen una serie de indicadores temáticos para el seguimiento del ODS 4. Entre ellos, la tasa bruta de ingreso al último grado (primaria, primer ciclo de enseñanza secundaria) (4.1.3) y la tasa de finalización (primaria, primer ciclo de enseñanza secundaria, segundo ciclo de enseñanza secundaria) (UNESCO, 2016).

Según el último informe de la ONU, a pesar de los progresos realizados, el mundo no va por buen camino para cumplir los objetivos de educación para 2030. Antes de la crisis del coronavirus, las proyecciones indicaban que más de 200 millones de niños y niñas estarían fuera de la escuela y que sólo el 60% de los jóvenes completarían la enseñanza secundaria superior en 2030. Los sistemas educativos de todo el mundo se han visto afectados por la pandemia de forma dura y abrupta. El cierre de escuelas ha afectado a la gran mayoría de la población estudiantil mundial. La interrupción de la educación está impactando negativamente en los resultados del aprendizaje y al desarrollo social y del comportamiento de la infancia y la juventud, principalmente de las comunidades vulnerables y desfavorecidas que corren un riesgo especial de exclusión educativa. La

pandemia está profundizando la crisis de la educación y ampliando las desigualdades educativas existentes (ONU, 2020b, p. 32). Así mismo, el último informe GEM señala que las autoridades educativas de los países de altos ingresos son responsables de la educación y el bienestar de los estudiantes excluidos de la escuela (UNESCO, 2020), pero existen grupos sociales desproporcionadamente excluidos del sistema educativo (UNICEF, 2020). La crisis del coronavirus ha golpeado la educación en el mundo y posiblemente no haga sino ahondar, aún más, las desigualdades que ya existen en el efectivo derecho a la educación. Como señala UNICEF, el abandono escolar se verá recrudecido si no se establecen planes de actuación específicos (UNICEF, 2020)

4. EUROPA 2020.

El ATEF en la Unión Europea es un problema acuciante, y como la propia Comisión pone de manifiesto, “*dificulta un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*” (UE, 2011a). Es cierto que, como en otras muchas cuestiones sociales, la UE entiende el problema como una cuestión de límites a un crecimiento económico (en igualdad e integrador), ineficacia y desajustes en el mercado laboral, no tanto con enfoque de DDHH. Pero esto no quiere decir que ambos caminos entren necesariamente en contradicción; a fin de cuentas, el cumplimiento de los DDHH es rentable, y, como la realidad nos sigue mostrando todos los días, un desarrollo sostenible, respetuoso con los DDHH, justo y equitativo es eficaz y fuente de riqueza para un país. Además, la UE y su marco para la lucha contra el ATEF es uno de los puntos de referencia para España, y el cumplimiento de los objetivos marcados por la UE están relacionados con los ODS y, por ende, la observancia de los compromisos internacionales en materia de derecho a la educación.

La Estrategia Europa 2020 tiene por objeto garantizar que la recuperación económica de la UE después de la crisis económica y financiera reciba el apoyo de una serie de reformas para construir unas bases sólidas para el crecimiento y la creación de ocupación en la UE. Se fundamenta en 5 objetivos a alcanzar en 2020 y el cuarto de ellos es: “*Reducir la tasa de abandono escolar a menos del 10 % y aumentar hasta al menos el 40 % la tasa de titulados de la enseñanza superior*” de la mano, el quinto es: “*reducir en 20 millones el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión social*” (<https://eur-lex.europa>). Esta meta del 10%, quedó establecida para España por debajo del 15% (Europe 2020. National targets. <https://ec.europa.eu/eurostat>).

Para alcanzar este objetivo, la UE y especialmente la Comisión elabora recomendaciones, conclusiones, grupos de trabajo, o herramientas de diagnóstico y seguimiento. En 2011, articula las orientaciones a los países en el desarrollo de sus políticas encaminadas a reducir el ATEF, estableciendo que éstas deben ser de prevención, intervención y compensación; con medidas concretas como la elaboración de estudios, diagnósticos y recopilación de datos, herramientas de alerta precoz, para la implicación de las familias, apoyo a los docentes, adaptación a las necesidades de los alumnos en riesgo o vulnerabilidad, apoyo, asesoramiento y orientación a estos colectivos, entre otra muchas (UE, 2011b). Cuatro años después, el Consejo entiende que, aunque en los últimos años se han conseguido progresos notables en la reducción de las tasas de abandono escolar prematuro, todavía hay demasiados alumnos que abandonan la escuela de forma prematura y siguen existiendo discrepancias enormes entre Estados miembros y en el seno de estos, y muchos países carecen aún de las estrategias globales propuestas en la Recomendación del Consejo de 2011 (UE, 2015). Así mismo, para el seguimiento de la consecución del objetivo de reducción del ATEF, los Estados y la UE cuentan con varias herramientas, tales como los informes de evaluación de la Comisión, el *Monitor de la*

Educación y la Formación o los informes del Grupo de Trabajo sobre Abandono Escolar Temprano (En el marco de los Grupo de Trabajo ET 2020).

6. CONCLUSIONES. EL FRACASO ESCOLAR Y EL ATEF EN ESPAÑA DESDE LOS DE DDHH Y LOS ODS.

España forma parte de tratados internacionales de DDHH jurídicamente vinculantes y debe rendir cuentas de ello. Y, además, ha asumido un acuerdo político por el Desarrollo Sostenible y los ODS y en el ámbito regional, debe cumplir con la estrategia de la UE para el crecimiento económico. Ambos enfoques, de compromiso legal y político, en lo referente al derecho a la educación y el abandono escolar, se complementan y establecen una serie de directrices, responsabilidades y deberes en la prevención y el diagnóstico, diseño, implementación y orientación en las acciones y políticas encaminadas a la lucha contra el fracaso y abandono escolar y la reducción del ATEF.

- **Desde los DDHH.** España forma parte de los principales tratados de DDHH que, de forma directa e indirecta, consagran el derecho a la educación y establecen un marco de referencia de la obligación de España de garantizar que todos y todas los/las alumnos/as terminen una educación básica y adquieran unas competencias esenciales para su desarrollo y dignidad. Varios comités de estos tratados se han hecho eco del exceso de ATEF en España, han realizado observaciones y recomendaciones sobre su alto porcentaje, y especialmente sobre la incidencia desproporcionada en colectivos vulnerables y entre la población migrante y romaní y en los factores socioeconómicos del problema en España. Efectivamente, el cumplimiento del derecho a la educación conlleva la obligación de los Estados de asegurar un sistema eficaz y de calidad, progresivamente mejor, donde todos y todas completen una educación básica (esencial para el desarrollo de sus capacidades), en igualdad de acceso y sin discriminación de colectivos vulnerables, especialmente los migrantes. De hecho, las tasas de abandono escolar en todos los niveles educativos y las tasas de terminación de enseñanzas son indicadores de DDHH establecidos por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2012, p. 102). Paralelamente, el derecho a la educación hay que interpretarlo en base a la interdependencia de los DDHH y la conexión entre educación y otros derechos económicos, sociales y culturales; entre ATEF y pobreza.
- **Desde los ODS.** Estos principios de DDHH se concretan en los ODS y en la concepción de la educación como elemento clave para un crecimiento inclusivo, integrador y que rompa los círculos de pobreza. El ODS 4 implica el compromiso de que toda la población termine los ciclos de primaria y secundaria, mejorar los resultados educativos y aumentar la población con competencias necesarias para el empleo decente. Esto supone un mandado directo de lucha contra el fracaso escolar.
- **Europa 2020.** Este mandato, se concreta aún más en el marco de la estrategia de la UE que compromete a España a alcanzar una tasa de ATEF del 15%; sin olvidar que el objetivo de la UE es del 10%. Es cierto que la UE, como en otras cuestiones sociales, enfoca el problema más como un lastre económico y del mercado de trabajo que como una cuestión de DDHH y podemos caer en la instrumentalización y mercantilización de la educación; como bien señaló K. Tomasevski, el capital humano como valor de mercado y como medio para el desarrollo económico (no como fin) (2003). Pero podemos hacer otra lectura: un desarrollo justo, equitativo y respetuoso con los DDHH es económicamente rentable y aporta riqueza.
- En todo caso, Europa 2020 es la referencia operativa para España. La UE ha definido el **concepto de ATEF** y concretando su indicador en base a los sistemas educativos y los contextos europeos; de forma que la tasa de ATEF es la variable esencial y

oficial. Pero con un enfoque de DDHH no podemos olvidar que los indicadores deben ser desglosados, periódicos, contextualizados, pertinentes y comparables y que reflejen la evaluación de políticas sociales (Avellaneda, 2020). En el caso del ATEF, el desglose de datos por colectivos especialmente vulnerables, migrantes y en riesgo de exclusión es indispensable. En este sentido la Comisión Europea establece las variables esenciales (sexo, edad, procedencia, etc.) (García, 2016, p. 7) entre las que se echa muy en falta variables socioeconómicas concretas y relacionadas con la pobreza y la exclusión social.

De esta forma, los dos (tres) marcos de referencia se pueden complementar y en un análisis conjunto podemos sacar dos conclusiones sobre las directrices, responsabilidades y *deberes* de España, que deben orientar las acciones y políticas educativas en su lucha contra el ATEF.

- **Orientación hacia la equidad.** Igualdad es tratar a todos/as los alumnos/as por igual; equidad es brindar a todos/as lo que necesitan para lograr buenos resultados (ONU, 2017a, p. 6). La reducción del fracaso escolar y el ATEF en España pasa ineludiblemente por las políticas de inclusión e inserción social y por un sistema educativo accesible, asequible, aceptable y sobre todo adaptable, para garantizar el derecho a la educación *sin discriminación*, cumplir los ODS *sin dejar a nadie atrás* y asegurar un *crecimiento integrador* en la UE. Las políticas de inserción junto con la adaptabilidad de la escuela son los pilares de la equidad, especialmente de la población migrante y la minorías culturales, étnicas y lingüísticas. En palabras de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, “*los Gobiernos deben hallar formas de apoyar a los alumnos que necesitan ayuda adoptando medidas para asegurarse de que todos accedan a las aulas, permanezcan en ellas y se gradúen*” (ONU 2017a, p. 6).

Paralelamente, la lucha contra el ATEF es casi indisoluble de la lucha contra la pobreza; de las políticas contra la exclusión social y de la intervención temprana y el apoyo y adaptación a los niños y niñas vulnerables. Como hemos visto, el peso de los factores socioeconómicos y la interdependencia de los DDHH, la educación como pilar del Desarrollo Sostenible y la cohesión social en la UE, conciben el ATEF como un elemento del círculo de la pobreza (y viceversa); de nuevo en palabras de la Relatora Especial: “*La pobreza es uno de los mayores obstáculos para la educación. Sin embargo, la educación es una de las mejores soluciones para la pobreza.*” (ONU, 2017a, p. 12).

- **Orientación hacia la calidad y los resultados (capacidades y habilidades).** Los Estados deben garantizar una educación de calidad y con resultados que garantice: la *eficacia* como un principio de DDHH, el *éxito de las políticas educativas*, para lograr un desarrollo económico sostenible y cumplir los ODS y la plena *inserción* de los y las jóvenes en el mercado laboral en la UE. Con esta triple visión, paliar el abandono escolar implica, obviamente, reducir la tasa de ATEF y el aumento de titulados/as en Educación Secundaria, pero también en niveles superiores. Además, no supone solo (re)incorporar a aquellos que han abandonado, sino que es fundamental prevenir y obtener resultados de aprendizaje en toda la población, en términos de: desarrollo de las capacidades y habilidades (elemento esencial de la dignidad y la calidad de vida), aumento del nivel de competencias y la formación para la inserción laboral. En este sentido, el nivel de competencia lectora, de matemáticas y TIC de los jóvenes, así como el porcentaje de jóvenes que ni estudia ni trabaja son indicadores esenciales

para España y para el cumplimiento del ODS 4. Y en último término y enlazando con el punto anterior, para un crecimiento integrador que rompa el círculo de la pobreza.

El fracaso escolar en España es un problema estructural que, además, a finales del curso 2020/21, debido a la crisis del coronavirus, es previsible que se haya agravado aún más. Las consecuencias del cierre de los centros y de la ampliación de la brecha social serán devastadoras. Con mayor vigencia que nunca, España tiene el deber jurídico y político de luchar contra el abandono escolar y este doble mandato desde los DDHH y los ODS implica que, no solo tiene que reducir las tasas de ATEF, sino que, además, es esencial que lo haga a través de políticas de equidad (adaptadas a los sectores vulnerables), con resultados (de conocimiento, pero también habilidades y herramientas que aporten dignidad y capacidades); políticas *educativo / sociales* integrales y con enfoque de DDHH. Cabe mencionar así mismo, otras herramientas importantes en la lucha contra el ATEF como son su inserción como objetivo prioritario en el (esperemos) inmediato Plan de Derechos Humanos, la ratificación por parte de España de la Carta Social Europea Revisada o, como señala el profesor Jimena Quesada, la consideración de los ODS como una *Agenda de Constitucionalismo Global* (Jimena, 2019).

7. BIBLIOGRAFÍA

Avellaneda San Antonio, S. (2020). Indicadores y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: requisitos, potencialidades y contextos en España. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 10(2), 561-594. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5077>

Bayón-Calvo, S. (2019). Una radiografía del abandono escolar temprano en España: Algunas claves para la política educativa. *Revista Complutense de Educación*, 30(1), 35-53.

García Fernández, B. (2016). Indicadores de abandono escolar temprano: un marco para la reflexión sobre estrategias de mejora. *Perfiles Educativos*, 38(154), 191-213. <https://doi.org/10.22201/iissue.24486167e.2016.154.57669>

Tomasevski, K. (2003). *Education Denied: Costs and Remedies*. London. Zed Books.

Jimena Quesada, L. (2019). El constitucionalismo social y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 9(1), 13-45.

REFERENCIAS INSTITUCIONALES

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

ACNUDH. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. HR/PUB/12/5.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC)

CDESC. (1999). *Observaciones generales 13* (21º período de sesiones, 1999). E/C.12/1999/10.

CDESC. (2012). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto*. España. E/C.12/ESP/CO/5.

CDESC. (2018). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*. E/C.12/ESP/CO/6.

Comité de los Derechos del Niño (CDN)

CDN (2018). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España*. CRC/C/ESP/CO/5-6.

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH)

CDH. (2015). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*. España. Adición Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado. A/HRC/29/8/Add.1.

CDH. (2020). *Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review*. Spain. Unedited Version. A/HRC/WG.6/35/L.4.

Consejo de Europa (CE)

CE. (1952). *Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Paris, 20/03/195. Entry into Force 18/05/1954.

CE. (1961). *European Social Charter*. Turin, 18/10/1961. Entry into Force 26/02/1965.

CE. (1995). *Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Strasbourg, 01/02/1995. Entry into Force 01/02/1998.

CE. (1996). *European Social Charter (revised)*. Strasbourg, 03/05/1996. Entry into Force 01/07/1999.

CE. (2008). *Recommendation CM/Rec(2008)4 of the Committee of Ministers to member states on strengthening the integration of children of migrants and of immigrant background*. Adopted by the Committee of Ministers on 20 February 2008 at the 1018th meeting of the Ministers' Deputies.

CE. (2012). *Recommendation CM/Rec (2012)13 of the Committee of Ministers to member States on ensuring quality education*. Adopted by the Committee of Ministers on 12 December 2012 at the 1158th meeting of the Ministers' Deputies.

Organización de Naciones Unidas (ONU)

ONU. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 1948

ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

ONU. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Asamblea General, Resolución 44/25, entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990.

ONU. (2015). Asamblea General de Naciones Unidas. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1.

ONU. (2017a). Asamblea General de Naciones Unidas. *Report of the Special Rapporteur on the right to education*. A/72/496.

ONU. (2017b). *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly on Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/71/313.

ONU. (2020a). *Los poderes públicos en España han fallado a las personas que viven en la pobreza*. Noticias ONU. 06/07/2020. <https://news.un.org/es/story/2020/07/1477011>

ONU. (2020b). *The Sustainable Development Goals Report 2020*.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

UNESCO. (1960). *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*. Entrada en vigor el 22 de mayo de 1962, de conformidad con el artículo 14.

UNESCO. (2015). *Education 2030. Incheon Declaration. Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all*.

UNESCO. (2016). *Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*.

UNESCO. (2020). *Global Education Monitoring Report. Inclusion and education: All means all*.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

UNICEF. (2020). *La educación frente al COVID – 19. Propuestas para impulsar el derecho a la educación durante la emergencia*.

Unión Europea (UE)

UE. (2007). *Carta de los Derechos Fundamentales de la UE*. Firma: 13 de diciembre de 2007. Entrada en vigor: 1 de diciembre de 2009.

UE. (2011a). Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europa 2020*. Bruselas, 31.1.2011. COM(2011) 18 final.

UE. (2011b). Consejo de la UE. *Recomendación del Consejo de 28 de junio de 2011 relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro*. (Texto pertinente a efectos del EEE). 2011/C 191/01.

UE. (2015). Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre reducción del abandono escolar prematuro y el fomento del rendimiento educativo*. (2015/C 417/05).