

revista de **e**EDUCACIÓN

Nº 366 OCTUBRE-DICIEMBRE 2014



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN, CULTURA
Y DEPORTE



revista de
eEDUCACIÓN



Nº 366 OCTUBRE-DICIEMBRE 2014

revista de
EDUCACIÓN
Nº 366 octubre-diciembre 2014

Revista trimestral
Fecha de inicio: 1952



MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE
SECRETARÍA DE ESTADO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y UNIVERSIDADES

Instituto Nacional de Evaluación Educativa
C/ San Fernando del Jarama, 14
28002 Madrid
Teléfono (+34) 91 745 92 39
revista@mecd.es

Edita:
© SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
Subdirección General de Documentación y Publicaciones.

Catálogo de publicaciones del Ministerio: mecd.gob.es
Catálogo general de publicaciones oficiales: publicacionesoficiales.boe.es

Edición: 2014
NIPO línea: 030-14-004-2
NIPO papel: 030-14-028-8
ISSN línea: 1988-592X 0034-8082
ISSN papel: 0034-8082
Depósito Legal: M.57/1958

Diseño de la portada: Dinarte S.L.
Ilustración: Descentralización. Juan Miguel Sánchez Vigil (UCM. Facultad de Ciencias de la Documentación)
Maqueta e imprime: OMAGRAF, S. L.
Madroño, 5 - Humanes de Madrid (Madrid)
omagraf@omagraf.es

CONSEJO DE DIRECCIÓN/MANAGING BOARD

PRESIDENTE/CHAIR

Montserrat Gomendio Kindelan

Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades

VOCALES/MEMBERS

Federico Morán Abad

Secretario General de Universidades

José Ignacio Sánchez Pérez

Director General de Evaluación y Cooperación Territorial

Ángel de Miguel Casas

Director General de Formación Profesional

Jorge Sainz González

Director General de Política Universitaria

José Canal Muñoz

Secretario General Técnico

Ismael Sanz Labrador

Director del Instituto Nacional de Evaluación Educativa

Amparo Barbolla Granda

Subdirectora General de Documentación y Publicaciones

Javier Arroyo Pérez

Director del Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa

CONSEJO EDITORIAL/EDITORIAL BOARD

DIRECTOR/CHAIR

Ismael Sanz Labrador

EDITOR JEFE/MANAGING EDITOR

José Luis Gaviria Soto

EDITOR ADJUNTO/ASSISTANT EDITOR

David Reyero García

VOCALES/MEMBERS

Antonio Cabrales Goitia (U. Carlos III de Madrid); Caterina Casalmiglia (U. Autónoma de Barcelona); José Luis García Garrido (U. Nacional de Educación a Distancia); Antonio Lafuente García (CSIC); Leoncio López Ocón (CSIC); Clara Eugenia Núñez Romero (U. Nacional de Educación a Distancia); Arturo de la Orden Hoz (U. Complutense de Madrid); Lucrecia Santibáñez (RAND Corporation); Javier Tourón Figueroa (U. de Navarra); Pablo Zoido (OCDE).

JEFE DE REDACCIÓN/EDITOR-IN-CHIEF

Paloma González Chasco

REDACCIÓN/EDITORIAL TEAM

Equipo de redacción: José Luis Carmona

Colaborador externo: Jesús García Laborda

ASESORES CIENTÍFICOS/SCIENTIFIC ADVISERS

Internacional

Aaron Benavot (State University of New York SUNY-Albany); Abdeljalil Akkari (Profesor de la Universidad de Ginebra, Suiza); Jorge Baxter (Organización de Estados Americanos); Mark Bray (University of Hong Kong); José Joaquín Brunner (Universidad Diego Portales, Chile); Andy Hargreaves (Lynch School of Education, Boston College. Editor-in-Chief of the Journal of Educational Change); Seamus Hegarty (President, International Association for the Evaluation of Educational Achievement, IEA); Felipe Martínez Rizo (Profesor del Departamento de Educación, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México); Jaap Scheerens (University of Twente, Netherlands. INES Project, OCDE); Andreas Schleicher (Director of the Directorate for Education and Skills. OECD).

Nacional

Teresa Aguado (UNED); Sagrario Avezuela Sánchez (IES Lázaro Cárdenas, CAM); Margarita Bartolomé (U. de Barcelona); Jesús Beltrán Llera (U. Complutense); Antonio Bolívar (U. de Granada); Josefina Cambra (Colegios de Doctores y Licenciados); Anna Camps (U. Autónoma de Barcelona); Colectivo Ioé (Madrid); César Coll (U. de Barcelona); Agustín Dosil (U. de Santiago); Gerardo Echeita (U. Autónoma de Madrid); Juan Manuel Escudero (U. de Murcia); Mariano Fernández Enguita (U. Complutense de Madrid); Joaquín Gairín (U. Autónoma de Barcelona); M.ª Ángeles Galino; J. L. García Garrido (UNED); Daniel Gil (U. de Valencia); José Gimeno Sacristán (U. de Valencia); Fuensanta Hernández Pina (U. de Murcia); Carmen Labrador (U. Complutense); Ramón L. Facal (IES Pontepedriña, Santiago de Compostela. Revista Iber); Miguel López Melero (U. de Málaga); Carmen Maestro Martín (IES Gran Capitán, CAM); Carlos Marcelo (U. de Sevilla); Elena Martín (U. Autónoma de Madrid); Miquel Martínez (U. de Barcelona); Rosario Martínez Arias (U. Complutense); Mario de Miguel (U. de Oviedo); Inés Miret (Neturity, Madrid); Juan Manuel Moreno Olmedilla (Banco Mundial); Gerardo Muñoz (Inspección de Madrid); Gema Paniagua (E. Atención Temprana, Leganés); Emilio Pedrinaci (IES El Majuelo, Sevilla); Ramón Pérez Juste (UNED); Gloria Pérez Serrano (UNED); Ignacio Pozo (U. Autónoma de Madrid); M.ª Dolores de Prada (Inspección); Joaquim Prats (U. de Barcelona); Manuel de Puelles (UNED); Tomás Recio (U. de Cantabria); Luis Rico (U. de Granada); Enrique Roca Cobo; Juana M.ª Sancho (U. de Barcelona); Juan Carlos Tedesco (UNESCO); Alejandro Tiana Ferrer (UNED); Consuelo Uceda (Colegio La Navata, Madrid); Consuelo Vélaz de Medrano (UNED); Mercedes Vico (U. de Málaga); Florencio Villarroya (IES Miguel Catalán, Zaragoza. Revista Suma); Antonio Viñao (U. de Murcia).

Presentación

La *REVISTA DE EDUCACIÓN* es una publicación científica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte español. Fundada en 1940, y manteniendo el título de *Revista de Educación* desde 1952, es un testigo privilegiado de la evolución de la educación en las últimas décadas, así como un reconocido medio de difusión de los avances en la investigación y la innovación en este campo, tanto desde una perspectiva nacional como internacional. La revista es editada por la Subdirección General de Documentación y Publicaciones, y actualmente está adscrita al Instituto Nacional de Evaluación Educativa de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial.

Cada año se publican cuatro números con tres secciones: *Investigaciones*, *Ensayos*, y *Reseñas*. Uno de los números anuales podrá contar con una sección Monográfica con convocatoria pública. Todos los artículos enviados a las diferentes secciones están sometidas a evaluación externa. En el primer número del año se incluye, además, un índice bibliográfico, y en el segundo un editorial con la Memoria anual que recoge las principales estadísticas del proceso editor de ese período, los índices de calidad e impacto, así como el listado de revisores externos.

Desde sus orígenes hasta 2006 la *Revista de Educación* se publicó en formato impreso. Desde 2006 se ha venido publicando en doble formato, impreso y electrónico. La edición impresa incluía los artículos de la sección monográfica en toda su extensión, los resúmenes de los artículos del resto de las secciones en español e inglés y un índice de los libros reseñados y recibidos en la Redacción. La edición electrónica incluía los artículos y reseñas completos y es accesible a través de la página web (www.mecd.gob.es/revista-de-educacion/), en la que además los lectores tienen acceso a otras informaciones de interés sobre la revista. Desde el segundo número de 2012 (358 mayo-agosto), la *Revista de Educación* se convierte en una publicación exclusivamente electrónica.

La *Revista de Educación* tiene un perfil temático generalista, pero solo evalúa, selecciona y publica trabajos enmarcados en un conjunto de líneas de investigación consolidadas, principalmente sobre: metodologías de investigación y evaluación en educación; políticas públicas en educación y formación; evolución e historia de los sistemas educativos; reformas e innovaciones educativas; calidad y equidad en educación; atención a la diversidad; currículo; didáctica; organización y dirección escolar; orientación educativa y tutoría; desarrollo profesional docente;

cooperación internacional para el desarrollo de la educación. Estas son las líneas de demarcación del perfil temático de la revista desde los años 60.

La *Revista de Educación* aparece en los siguientes medios de documentación bibliográfica:

- *Bases de datos nacionales*: ISOC, BEG (GENCAT), PSICODOC, DIALNET, y REDINED (Red de Bases de Datos de Información Educativa).
- *Bases de datos internacionales*: Social Sciences Citation Index® (SSCI), Social Scisearch®, SCOPUS, Sociological Abstracts (CSA Illumina), PIO (Periodical Index Online, Reino Unido), IRESIE (México), ICIST (Canadá), HEDBIB (International Association of Universities - UNESCO International Bibliographic Database on Higher Education), SWETSNET (Holanda).
- *Sistemas de evaluación de revistas*: Journal Citation Reports/Social Sciences Edition (JCR), European Reference Index for the Humanities (ERIH), Latindex (Iberoamericana), SCImago Journal & Country Rank (SJR), RESH, Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas (DICE), CARHUS Plus+, Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes (MIAR), Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC).
- *Directorios*: Ulrich's Periodicals Directory.
- *Catálogos nacionales*: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC-ISOC), Red de Bibliotecas Universitarias (REBIUN), Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), Catálogo Colectivo de Publicaciones Periódicas en Bibliotecas Españolas (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).
- *Catálogos internacionales*: WorldCat (USA), Online Computer Library Center (USA), Library of Congress (LC), The British Library Current Serials Received, King's College London, Catalogue Collectif de France (CCFR), Centro de Recursos Documentales e Informáticos de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), COPAC National, Academic and Specialist Library Catalogue (Reino Unido), SUDOC Catalogue du Système Universitaire de Documentation (Francia), ZDB Zeitschriftendatenbank (Alemania).

**La revista no comparte necesariamente las opiniones
y juicios expuestos en los trabajos firmados.**

Presentation

REVISTA DE EDUCACIÓN is a scientific journal published by the Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Founded in 1940, and since 1952 called *Revista de Educación*, it has been a privileged witness of the development of education in the last decades, and an acknowledged means for the dissemination of education research and innovation, both from a national and international perspectives. It is currently assigned to the Instituto Nacional de Evaluación Educativa within the Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial and it is published by the Subdirección General de Documentación y Publicaciones of the Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Each year we publish four issues. Starting next issue (No. 361), the magazine will have three sections: Research, Essays and Education Experiences, all of them submitted to referees. In the first issue of the year there is also an index of bibliography, and in the second number a report with statistic information about the journal process of this period and the impact factors, as well as a list of our external advisors.

From 2006 to the second number of 2012 (May-August 358), *Revista de Educación* was published in a double format, paper and electronic. The paper edition included all the articles in the especial section, the abstracts of articles pertaining to the rest of sections, and an index of reviewed and received books. The electronic edition contains all articles and reviews of each issue, and it is available through this web page (www.mecd.gob.es/revista-de-educacion/), where it is possible to find more interesting information about the journal. From the 358 number *Revista de Educación* becomes exclusively an online publication.

Revista de Educación assesses, selects and publishes studies framed in well established lines of research, mainly: methodologies of education investigation and assessment; analysis of education systems and public policies; evolution and history of contemporary education systems; education reforms and innovations; quality and equity in education; curriculum; didactics; school organization and management; attention to diversity and inclusive education; educational guidance and tutorship; teacher selection, training and professional development; international cooperation for the development of education.

Revista de Educación is available through the following data bases:

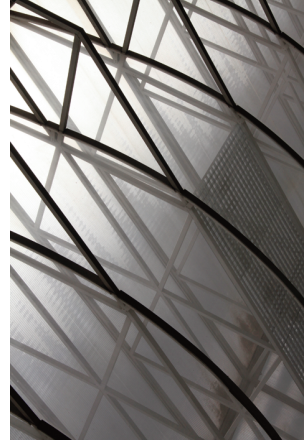
- *National databases:* ISOC, BEG (GENCAT), PSICODOC, DIALNET, y REDINED (Red de Bases de Datos de Información Educativa).
- *International databases:* Social Sciences Citation Index® (SSCI), Social Scisearch®, SCOPUS, Sociological Abstracts (CSA Illumina), PIO (Periodical Index Online, Reino Unido), IRESIE (México), ICIST (Canadá), HEDBIB (International Association of Universities - UNESCO International Bibliographic Database on Higher Education), SWETSNET (Holanda).
- *Journal evaluation systems:* Journal Citation Reports/Social Sciences Edition (JCR), European Reference Index for the Humanities (ERIH), Latindex (Iberoamericana), SCIMAGO Journal & Country Rank (SJR), RESH, Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas (DICE), CARHUS Plus+, Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes (MIAR), Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC).
- *Directories:* Ulrich's Periodicals Directory.
- *National catalogues:* Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC-ISOC), Red de Bibliotecas Universitarias (REBIUN), Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), Catálogo Colectivo de Publicaciones Periódicas en Bibliotecas Españolas (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).
- *International catalogues:* WorldCat (USA), Online Computer Library Center (USA), Library of Congress (LC), The British Library Current Serials Received, King's College London, Catalogue Collectif de France (CCFR), Centro de Recursos Documentales e Informáticos de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), COPAC National, Academic and Specialist Library Catalogue (United Kingdom), SUDOC Catalogue du Système Universitaire de Documentation (France), ZDB Zeitschriftendatenbank (Germany).

***Revista de Educación* does not necessarily agree with opinions
and judgements maintained by authors.**

Monográfico

DAVID DONCEL ABAD: Organización curricular de las identidades colectivas en España	12
RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ: La regulación de las titulaciones universitarias oficiales como límite a la descentralización en la Educación Superior ...	43
MIGUEL ÁNGEL SANCHO: Posición de las comunidades autónomas ante la autonomía escolar de los centros públicos	64
CARMEN PÉREZ-ESPARRELLS Y SUSANA MORALES SEQUERA: Las becas y ayudas al estudio en la educación no universitaria en España. Diagnóstico desde la perspectiva regional y propuestas de mejora	87
JOSÉ ANTONIO TARDÍO PATO: La reforma local española de 2013 y las competencias educativas	113
ARTURO GALÁN, M ^a . ÁNGELES GONZÁLEZ-GALÁN Y PATRICIA RODRÍGUEZ-PATRÓN: La evaluación del profesorado universitario en España. Sistema nacional y divergencias territoriales	136
JOSÉ LUÍS MUÑOZ MORENO Y JOAQUÍN GAIRÍN SALLÁN: La implicación de los ayuntamientos en una educación descentralizada.....	165
Investigaciones	189
JAVIER GIL FLORES: Metodologías didácticas empleadas en las clases de ciencias y su contribución a la explicación del rendimiento	190
SARA ULLA DÍEZ Y ASUNCIÓN MANZANARES MOYA: Evaluación longitudinal y de resultados percibidos del Programa de Acompañamiento Escolar en Educación Primaria del PROA	215

DOLORS MORENO-HERRERO, JOSÉ SÁNCHEZ-CAMPILLO Y JUAN DE DIOS JIMÉNEZ-AGUILERA: ¿En los centros privados se inflan las calificaciones de los estudiantes?.....	243
Do private schools inflate the grades of their students?	267
Reseñas y libros recibidos	290
Normas para la presentación de originales	306



Monográfico

Organización curricular de las identidades colectivas en España

Curricular organization of collective identities in Spain

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-273

David Doncel Abad

Universidad de Salamanca, Facultad de Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología y Educación. Salamanca. España.

Resumen

Con el presente trabajo se pretende responder a la pregunta sobre si todas las comunidades autónomas dan una respuesta organizativa curricular similar a la hora de transmitir sus singularidades culturales. En consecuencia, este artículo se encuadra en el análisis de los procesos de construcción de identidades colectivas desarrollados en el contexto escolar. Uno de los puntos fuertes del planteamiento teórico sostiene la idea de que una unidad política, como un Estado o comunidad autónoma, requiere de una unidad cultural de legitimación, como una nación o una comunidad cultural de referencia. Esta vinculación convierte en prioridad la planificación de políticas de construcción de identidad por parte del Estado o de la comunidad autónoma. Estas políticas encuentran su expresión más representativa en el ámbito educativo.

Partiendo de estos supuestos, se estudia la influencia de la descentralización política vinculada a la implantación del Estado autonómico en la construcción de la identidad colectiva. Para llevar a cabo esta propuesta se analiza la articulación diferencial del espacio jurídico autonómico en materia educativa, en el período de la Ley Orgánica de Educación (2006). En este sentido, las variables operacionalizadas han sido los derechos colectivos y los horarios. La metodología utilizada combina técnicas cualitativas –como el análisis de texto– con otras cuantitativas como el análisis de conglomerados K medias o el estudio de frecuencias. Los datos se han obtenido de la normativa vigente en las 17 comunidades autónomas. Los resultados muestran que existen diferentes

estrategias organizativas en el sistema educativo español en pago a la identidad colectiva de referencia.

Palabras clave: organización curricular, identidad colectiva, política de la educación, contexto cultural.

Abstract

This paper endeavours to answer the question of whether Spain's autonomous communities (sub-national administrative regions) respond similarly in terms of curricular organization when passing on the unique aspects of their regional cultures. Hence, this article falls into the category of analyses of collective identity-building processes implemented within the context of schools. One of the mainstays of the theoretical approach is the idea that a political unit, such as a state or administrative region, requires cultural unity for legitimacy as a nation or cultural community. This necessary connection between the two elements makes the planning of identity-building policies by the state or region a priority. Such policies are expressed in their rawest form in education.

On the basis of these theoretical assumptions, the article looks at how the construction of collective identity is influenced by the decentralization of political power (which is linked to the introduction of the system of sub-national administrative regions). To achieve this aim, the object of study selected is the organization of regional education legislation under Spain's Constitutional Act on Education (2006). The variables used are collective rights and schedules. The comparative method is employed, combining qualitative techniques such as text analysis with quantitative techniques such as K-means clustering and frequency studies. The data source is the prevailing legislation of Spain's 17 autonomous communities. The results show that there are different organizational strategies in the Spanish education system, deferring to the collective identity of each organizer.

Key words: curricular organization, collective identity, educational policy, cultural context.

Introducción

La Constitución de 1978 instaura un nuevo modelo de distribución territorial del poder, el Estado autonómico. El arco de bóveda sobre el que se asienta el diseño territorial se fundamenta en el reconocimiento constitucional de unos derechos colectivos cuya titularidad ya no recae

únicamente sobre el Estado, sino que es compartida con nuevas organizaciones políticas territoriales, las comunidades autónomas. Este reconocimiento genera un escenario en el que, junto al Estado, 17 nuevos sujetos colectivos cuentan con capacidad de decisión política.

No obstante, aunque el texto constitucional reconoce un nuevo sistema de organización territorial, no se establece un modelo acabado. En la Carta Magna solo se presenta un conjunto de bases generales a partir de las cuales evolucionar hacia un modelo de reparto del poder. Estos principios comunes quedan recogidos en los artículos del Título Preliminar 1.2, 2 y 9.2, en los artículos del Título III, Capítulo II y Capítulo III, en los artículos del Título VIII y en el Principio dispositivo. En otros términos, esta fórmula jurídica establece un abanico de competencias, que cada comunidad autónoma solicita en caso de tener interés en ejercer dicha potestad. Esta petición de competencias es lo que se ha denominado 'proceso de descentralización'. Contra todo pronóstico, los nacionalismos periféricos –Cataluña, País Vasco y Galicia– fueron los primeros, pero no los únicos en comenzar el proceso. A partir de la entrada en vigor de los Acuerdos Autonómicos de 1981 se les unió el resto, lo cual incrementó el empuje autonómico. Desde entonces, la presión centrífuga por aumentar el reparto del poder entre las regiones no ha cesado (Blanco Valdés, 2005).

Ligado a la dinámica de descentralización autonómica se generó un proceso de reivindicación de singularidades culturales regionales. Por ejemplo, favorecido por la promulgación de la Constitución, se instauró un sistema de pluralidad lingüística inaudito en el Estado español (López, 2007). Según este nuevo modelo, las lenguas vernáculas autonómicas fueron consideradas cooficiales y se reconoció jurídicamente su arraigo junto a la castellana en algunos territorios. Este reconocimiento jurídico se convirtió en revulsivo para diseñar políticas para la defensa de estas lenguas, sobre todo, en el ámbito educativo (Blanco Valdés, 2008). Cataluña, País Vasco, Valencia y Galicia, amparadas por el reconocimiento estatutario, aprobaron sus leyes de normalización lingüística entre 1982 y 1983 (Aja, 2003). Más tarde, en 1986, Navarra y las Islas Baleares siguieron los mismos pasos, aprobando sus respectivas normativas lingüísticas.

La suma de ambos fenómenos –descentralización y reivindicación– puso de manifiesto que las comunidades autónomas no dudaron en aprovechar la oportunidad estructural que les brindaba el Estado autonómico para reivindicar sus identidades colectivas, especialmente en el ámbito escolar. Por ejemplo, investigaciones anteriores muestran, como cabía esperar, que

las regiones nacionalistas tradicionales –Cataluña, País Vasco y Galicia– han organizado los contenidos curriculares acordes con la transmisión de sus identidades colectivas (Doncel, 2008; Doncel, 2010). No obstante, el hallazgo destacable es la confirmación de la presencia de este fenómeno en otras comunidades autónomas, lo que pone de manifiesto la existencia de otras dinámicas de construcción de identidades colectivas en el sistema educativo.

Ahora bien, esta constatación, lejos de dejar el tema resuelto, genera nuevas incógnitas que deben ser aclaradas. Por ejemplo, cabe despejar la duda sobre si todos dan una respuesta organizativa educativa similar a la hora de construir sus identidades colectivas. Incógnita que da pie a la presente investigación comparativa entre todas las comunidades autónomas.

Modelo teórico

Inicialmente, plantear un estudio comparativo entre todas las comunidades autónomas, partiendo de las teorías de construcción de la identidad nacional, presenta un problema de orden inductivo, sobre todo, en la interpretación final de los resultados. Por ejemplo, en apoyo de sus singularidades culturales, desde las Consejerías de Educación de Andalucía y Cataluña se fomenta el estudio de sus realidades lingüísticas en las escuelas; esta circunstancia ¿convierte a ambos en casos idénticos? Este problema persiste al establecer la misma comparación, pero con otros elementos simbólicos, pues todas las comunidades autónomas poseen banderas, días de la comunidad, etc. En este sentido, celebrar el Día de Andalucía en las escuelas se puede situar en el mismo orden político que celebrar el Aberri Eguna.

Al hilo de la argumentación, desde el punto de vista analítico se plantea la necesidad ineludible de encontrar un modelo teórico con el que establecer criterios de comparación entre los potenciales casos de estudio, ya que, de otro modo, se partiría inicialmente de la comparación de 17 naciones, supuesto que va más allá de lo previsible. Por lo tanto, para analizar las dinámicas de construcción de identidades colectivas en el sistema educativo español es necesario adecuar los conceptos al contexto

de estudio, para que de este modo sea sensible a la complejidad política y cultural que presenta el Estado autonómico.

Poder y cultura: derechos específicos de grupo en función de una cultura

El planteamiento teórico parte de la idea de que el poder no es algo que está por encima o fuera de la cultura, sino que poder y cultura son inseparables (Fernández de Rota, 2005). Y, sobre todo, que ambas dimensiones son elementos necesarios para organizar grupos por su capacidad para identificar colectivos. Fernández Enguita (2007) en su artículo «No hay naciones sin Estado, ni Estado sin nación» presenta un enfoque del análisis de las identidades nacionales, donde cuestiona un principio extendido en el estudio de estos fenómenos modernos. Este autor pone en tela de juicio la distinción entre sociedad civil, Estado y nación como elementos irreductibles entre ellos, defendiendo la idea de que tanto «el Estado como la nación son las dos caras de la misma moneda, realidades distintas pero indisociables, que se construyen en paralelo» (Fernández Enguita, 2007: 380). En este sentido, matiza, ninguno existiría sin el otro, pero es el primero quien construye a la segunda, o bien de un modo voluntarista o bien actuando propiamente como Estado: legislando, escolarizando, eligiendo lenguas, etc. Solo cuando por alguna circunstancia concreta desapareciese o se diluyese el Estado dejaría como herencia una comunidad sin Estado. O en el caso de que, aun permaneciendo como tal, no ejerciese el poder sobre ella. Este vacío sería cubierto por un nuevo Estado surgido de la caída o la presencia ficticia del anterior y la comunidad huérfana o pródiga comenzaría a construir su propia nación. Trascendiendo a las particularidades históricas que suponen el Estado y la nación en sí mismos, las claves son, por el lado político, una forma de organización del poder más o menos perfeccionada y, desde la cultura, una forma de organización de lo simbólico que, enlazadas, forman parte de un proceso eficiente de construcción de la identidad.

En este sentido, el poder necesita y por eso crea cultura, unificándola internamente y delimitándola exteriormente, pues la cultura legitima al poder (Fernández Enguita, 2007). En consecuencia, toda soberanía o, en su caso, toda autonomía política tenderá a estar asociada a un imaginario simbólico. Por ejemplo, una unidad política como un Estado o como una comunidad autónoma se vinculará a una nación o a una comunidad

cultural respectivamente. Este requerimiento convierte en prioritaria la planificación de políticas de construcción de identidad colectiva por parte del poder político, especialmente, en el ámbito educativo.

No obstante, esta relación no es solo útil para aceptar un modo de organización político, además es una de las causas de la supervivencia de una cultura concreta. El hecho de que una lengua en concreto sea la vehicular en las escuelas garantiza la transmisión del imaginario cultural al que pertenece dicha lengua (Kymlicka, 1996). A modo de ilustración, la enseñanza en euskera permite la difusión del imaginario euskaldún. Este ejemplo revela que el poder no se engarza a cualquier cultura, sino a un sistema cultural concreto cuyos rasgos diacríticos son seleccionados por los miembros del colectivo (Barth, 1976). Esta peculiaridad deja entrever que también pueden existir otros elementos culturales que pueden ser no seleccionados como referentes de la identidad. Depende, en parte, de la élite qué sistemas simbólicos queden incluidos o excluidos de esa función.

Bien es verdad que el poder puede existir sin una cultura circunscrita exactamente a sus límites específicos, es decir, sin que esta dé sentido hasta el último rincón de la comunidad política, y viceversa. Igualmente, la cultura puede existir sin estar asociada al poder. Un caso paradigmático son las 'minorías culturales'. Por ejemplo, la existencia de una comunidad francófona destacable en Canadá, cuando este país sienta sus bases sobre el grupo anglófono, ofreciendo un contexto de plurilingüismo donde las distintas comunidades pugnan por el mayor reconocimiento de sus lenguas en el sistema educativo. Más allá de estas excepciones, la situación que parece óptima con arreglo al fin identitario es que la organización cultural y la política se circunscriban en una misma, que conformen una unidad como predica la ideología nacionalista. Pues fruto de esta unión se crean los derechos de grupo específicos de una cultura. Elementos que establecen rígidas fronteras de inclusión y exclusión entre individuos y grupos.

Las razones de esta capacidad de discriminación son dos. La primera es que asienta la idea de la existencia de un grupo concreto que diferencia a sus miembros de otros. Y, la segunda es que a los miembros identificados culturalmente se les asocian derechos por pertenecer a ese grupo. Por ejemplo, un castellano hablante se distingue de un anglófono, por definición, al menos, en un rasgo cultural: el idioma. Y, en un rasgo jurídico, sin compararnos las distintas ventajas con las que contaría cada uno de ellos si quisieran acceder al cuerpo funcional del Estado español,

cuya condición, entre otras, es realizar los exámenes en castellano. Este juego de relaciones viene determinado por la pertenencia a un grupo organizado cultural y políticamente de un modo singular y distinguible, que estipula quiénes son los suyos frente a los otros y qué condiciones trae consigo esa pertenencia. En otros términos, la forma en la que los derechos y deberes son otorgados en función de una cultura a los individuos ofrece un elemento de diferenciación útil.

Entonces, el dilema al que se enfrenta un grupo establecido sobre un territorio consiste en determinar cómo se reconoce a ese colectivo que disfruta de ciudadanía y *culturalidad*. Concretando, necesita responder a la cuestión de cómo construir esa identificación colectiva singularizada. Si se tienen en cuenta los constantes cambios de naturaleza política, económica, etc., en los que se encuentran implicados los grupos, que los subsumen en intermitentes fases de formación y disolución, se deduce que es el propio colectivo el que se define a sí mismo mediante los instrumentos que considera oportuno (Jáuregui, 2003). Y uno de los más adecuados para este fin es la identidad colectiva. Por consiguiente, el reconocimiento de un conjunto de rasgos culturales compartidos se convierte en el complemento deseado del modo de organización política (Deutsch, 1970). En definitiva, los colectivos necesitan identificar a sus miembros, y a los otros, y establecer con claridad las fronteras entre el *endogrupo* y el *exogrupo*, como cuestión necesaria para solventar los problemas que se plantean en la vida en sociedad (Bajoit, 2008).

Identidad colectiva u organización jurídica de la diferencia

Las identidades colectivas se distinguen de otras identidades sociales por los elementos que definen al conjunto de individuos. Algunas veces es una lengua, otras veces una historia, también una religión, cuando no todas la vez (Brass, 1997; Engelstad, 2003; Ramírez, 2007). La selección y combinación de los elementos culturales depende de las circunstancias concretas de los grupos y de la capacidad de discriminación de cada uno de los rasgos culturales en un contexto determinado (Barth, 1976). Pero, aunque estos elementos hacen referencia directa a la identidad étnica, no es el grupo étnico en sí mismo el que da forma a la identidad, sino las decisiones tomadas por los individuos en el proceso de construcción identitaria con el fin de ser y sentirse y de ser vistos y percibidos como

miembros de un grupo culturalmente diferente. A este proceso de carácter subjetivo se lo denomina 'etnogénesis'.

Ahora bien, aunque los colectivos son los que se definen a sí mismos mediante los elementos culturales que consideran representativos, esta dinámica no es del todo eficiente para el fin propuesto. Junto a la etnogénesis se añade un proceso constitucional (Jáuregui, 2003) como elemento coadyuvante en la modelación de identidades. Este último agrega una parte complementaria, centrada en la definición de la organización jurídica, que consiste en otorgar derechos y deberes a individuos por pertenecer a un espacio jurídico y cultural determinado. Pues la combinación de comunidad cultural y espacio jurídico establece rígidas fronteras de inclusión y exclusión entre individuos y grupos.

Definición de identidad colectiva

En coherencia con los argumentos planteados en el apartado anterior, se sostiene la premisa de que la identidad colectiva no es un objeto (Melucci, 1996) en sí mismo, más bien es el reflejo de la organización social de la diferencia. Es el fruto de un proceso (Melucci, 2001), que en el ámbito de este trabajo se traduce en el reflejo de un modo de organización jurídica de la diferencia cultural en un territorio determinado.

Llegados a este punto es importante resaltar que la construcción de identidad se lleva a cabo en un proceso reflexivo (Berger y Luckman, 1999). En este proceso se distinguen dos tipos de actores, que cuentan con diferente capacidad de influencia debido a su posición en la estructura, a saber: emisores y receptores (Berger y Luckman, 1999). La influencia de estos sobre sí mismos es recíproca, en un proceso constante de ida y vuelta. En un sentido, los emisores ofrecen su visión del mundo tal cual ellos la entienden y el modo de organización ajustado a dicha interpretación. En el otro, la propuesta es aceptada, modificada o rechazada por los receptores. Los acuerdos entre unos y otros se convierten en tipificaciones (Berger y Luckman, 1999) que trascienden al individuo y condicionan su acción (Melucci, 1996). Los desacuerdos se renegocian, o se espera a que acontezcan condiciones adecuadas para su aceptación, o simplemente pasan a un estado de latencia indefinido. Estas tipificaciones dan lugar, entre otros fenómenos, a las identidades.

Sin embargo, este trabajo no abarca el proceso en su totalidad, sino que se centra, exclusivamente, en las acciones de élite entendidas, en esta ocasión, como emisores. Este pequeño grupo privilegiado, por tener mucho de algún recurso relevante (Deutsch, 1970) –en este caso poder político–, es el impulsor de dinámicas de construcción de identidad. Esta élite ofrece marcos de referencia que después son elegidos, asimilados o rechazados por los receptores. Por ejemplo, un consejero de educación puede determinar qué lengua es la vehicular en las escuelas favoreciendo una identidad sobre otra, y esta decisión puede ser aceptada o rechazada por los miembros de la comunidad educativa.

Modelo teórico de construcción de identidad colectiva

Entonces, al no estudiarse un objeto en sí mismo, sino un proceso que da lugar a la expresión de un fenómeno –en este caso de una identidad colectiva–, queda ultimar en qué consiste este proceso. Hay que apuntar que no es una dinámica unidimensional, se compone de diferentes decisiones que se suceden o intercalan, pero que son necesarias para alcanzar el fin previsto, que es diferenciar a unos de otros. Este conjunto de decisiones se descompone en:

- Proceso de *adscripción subjetiva* tanto endógenamente, cuando los individuos son conscientes de que pertenecen a un colectivo concreto, conformando el ‘nosotros’, como exógenamente, o cuando a un individuo se le etiqueta como miembro de otro colectivo, de forma que se establece el ‘ellos’ (Barth, 1976).
- *Selección de rasgos culturales referentes* para el colectivo (Brass, 1997; Engelstad, 2003; Ramírez, 2007), como, por ejemplo, una lengua, historia o religión.
- En la medida de la autonomía política de la que se disponga, el *establecimiento de un marco jurídico en el que queden fijados derechos del colectivo* vinculados a elementos culturales de referencia para ese colectivo.

Metodología

Objeto y objetivo

A partir de los planteamientos esgrimidos respecto al proceso de descentralización y defensa de las singularidades culturales tras la implantación del Estado autonómico y de los principios teóricos recogidos sobre el proceso de construcción de identidades, el objeto de investigación es la organización jurídica curricular en pago a una identidad colectiva.

El objetivo principal estriba en averiguar si las respuestas organizativas dadas por las élites regionales a la hora de articular sus subsistemas educativos acordes a la transmisión de una identidad colectiva convergen o divergen entre sí. No obstante, para ahondar en este proceso es necesario completar el objetivo general con otro parcial, a saber: se persigue acotar las propiedades identitarias en cada organización jurídica autonómica en materia educativa.

Método

El método comparativo mediante estudio de casos de sistemas similares se presenta como un diseño adecuado a tenor del objeto de estudio. Este método permite comprobar si los casos, en un intervalo de tiempo determinado y con unas variables controladas, organizan sus subsistemas educativos de un modo igual o diferente en pago a una identidad colectiva. Esta capacidad para estudiar la variabilidad permite comprobar la instrumentalización diferencial del sistema educativo y adecuar el método a los fines propuestos. Para desarrollar esta propuesta se requiere que existan diferencias en las variables operativas y homogeneidad en la variable de contexto (Nohlen, 2006).

Variable de contexto: competencia en materia educativa

Las diferentes vías por las que se puede conducir la comparación predisponen, inevitablemente, al razonamiento metodológico de la elección tomada. Si lo que se desea es alcanzar afirmaciones nomológicas, entonces la selección de casos es decisiva para la fiabilidad y alcance de

los resultados (Nohlen, 2006). Al disponer, a priori, de un número no muy alto de casos potenciales, la elección no se realiza mediante un proceso aleatorio, sino por la designación motivada, siguiendo un criterio coherente con los objetivos de la investigación. En consecuencia, para establecer un criterio comparativo se tiene en cuenta la normativa educativa vinculada al currículo de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria (ESO).

La noción de currículo engloba más que un programa o plan de estudio, pues abarca todas las posibilidades de aprendizaje que la escuela ofrece al alumno; la definición de los medios a través de los cuales han de lograrse los objetivos y los métodos para evaluar los procesos de enseñanza. Además, el currículo es un campo ideológico en el que se expresan intereses y conflictos que son ajenos al orden del conocimiento. En él se pueden incluir contenidos de un modo intencionado más acordes a una visión del mundo que a criterios pedagógicos. Sin olvidar que los contenidos y objetivos volcados en ellos se convierten en elementos preceptivos para el alumnado. Teniendo en cuenta estos aspectos, se analizan los textos normativos con la mirada puesta en entender su diseño desde un enfoque de la identidad colectiva.

Actualmente, se encuentra vigente la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), publicada en el Boletín Oficial del Estado el 10 de diciembre de 2013. La nueva ley orgánica trae consigo importantes cambios en cuestiones curriculares y territoriales. Por ejemplo, cobran mayor importancia las asignaturas troncales diseñadas por el Gobierno como recoge el Artículo 6 bis, Apartado 1. También se reconoce en el nuevo texto la obligatoriedad de la oferta de enseñanza cuya lengua vehicular sea el castellano como así indica la Disposición adicional trigésimo octava. Sin embargo, aunque estas modificaciones afectan al objeto de estudio, dada la reciente aprobación de la ley orgánica, las comunidades autónomas, actualmente, todavía no han desarrollado la normativa correspondiente para la etapa de la ESO. Es decir, aún no se cuenta con las circunstancias adecuadas para fijar criterios comparativos entre los casos de estudio en el marco de esta ley orgánica.

En consecuencia, la variable de contexto se determina por la ausencia o presencia de normativa curricular regional específica para la etapa de ESO al amparo de la LOE. En este sentido, desde el año 2005 todas las comunidades autónomas cuentan con un decreto curricular propio para la ESO. Esta constante se mantiene para el período LOE (2006), con la

novedad de que, por primera vez, todas las comunidades autónomas aprueban su decreto curricular el mismo año, en 2007 (a excepción de las Islas Baleares que lo aprueba en 2008). Pero aun así, la convergencia temporal de la mayoría permite un control suficiente de la variable de contexto.

Variables operativas: respuesta organizativa educativa

Partiendo de que el objetivo consiste en analizar la articulación del espacio jurídico curricular por parte de las comunidades autónomas, se han diseñado dos variables operativas, a saber: *derechos colectivos* (DG) y *horario* (H).

- (DG). Esta variable recoge la frecuencia con la que aparecen apartados de artículos donde se establecen aprendizajes vinculados a elementos regionales culturales sentidos como propios del colectivo. Por ejemplo, en el decreto curricular de Secundaria de Castilla y León se incluye: «El castellano forma parte del acervo histórico y cultural más valioso de la comunidad, en este sentido la Junta de Castilla y León fomentará su uso correcto en el ámbito educativo».
- (H). Esta variable contabiliza las horas asignadas a las distintas materias. No obstante, debido al papel otorgado a la lengua como referente de identidad, se considera la lengua vehicular de la enseñanza en el análisis de los horarios.

Casos, fuentes y muestra

Los casos seleccionados son las 17 comunidades autónomas, pues todas ellas cuentan con competencias en materia educativa.

La fuente de información es la normativa básica relacionada con la organización curricular de la ESO. Estos documentos, aunque son fuentes secundarias, comportan ventajas. La importancia capital reside en que a través de ellos se regulan los objetivos, los horarios o los contenidos de la enseñanza para cada caso. Además, que sea información oficial permite controlar los principales errores parciales metodológicos que presenta este tipo de análisis cualitativo, como son los de autenticidad, disponibilidad y credibilidad.

La muestra se compone de un total de $n = 20$ documentos (véase el Anexo). Los criterios seguidos para seleccionar los documentos han

respondido a dos supuestos. Por un lado, se ha establecido un marco temporal (2007-2011) y, por otro, de etapa, analizando aquella normativa que afecta a la ESO.

Técnica de análisis

Dada las características de los objetivos (se persigue medir y comprender un concepto como el de identidad colectiva, que posee un alto grado de abstracción) y de la muestra (de amplitud intermedia, dado el número de casos seleccionados), se requiere de un diseño técnico que engarce consistentemente instrumentos y conceptos. Por este motivo, aunque eleva la complejidad, la estrategia técnica seleccionada combina análisis cualitativo con cuantitativo.

Respecto a las técnicas cualitativas, se utiliza el análisis de texto, que concretamente es un análisis cuantitativo de texto. Este consiste en una búsqueda de palabras patrón en los cuerpos de ley de los documentos normativos para, a partir de ello, realizar un análisis de frecuencias en el que se constate, sobre todo, la reseña de elementos relacionados con la identidad cultural. La unidad de registro es la palabra, entendida como unidad informativa elemental. El requisito básico que se aplica en la búsqueda de las unidades de registro es que haga referencia a la organización jurídica de la diferencia. Una vez localizada la palabra, se le adjudica un código alusivo a la variable derechos colectivos. Para aplicar los códigos a las palabras patrón que hicieran referencia al tema, se crea una categoría de búsqueda textual que el ordenador aplica de forma semiautomática, decidiendo el codificador, en cada caso, si la palabra debe ser asignada o no. Mediante esta categoría de búsqueda se seleccionan partes de los textos normativos que luego, a posteriori, se analizan y agrupan. Una vez almacenados estos fragmentos textuales, se les aplican los códigos adecuados teniendo en cuenta la variable definida.

No obstante, antes de fijar la categoría de búsqueda definitiva se realizan varios ensayos preliminares para fijar una cadena de texto válida y fiable. En esta fase se persigue detectar términos relacionados con el tema, no contemplados previamente, para incorporarlos a la categoría de búsqueda final y también para eliminar otros espurios. El ensayo se repite hasta saturar la categoría de búsqueda. Tanto el trabajo de asignación como el de búsqueda final del conjunto de palabras patrón se lleva a cabo mediante el programa ATLAS.ti 5.0, que permite la codificación interactiva.

La categoría de búsqueda final queda fijada del siguiente modo:

ESPAEDUC:= \$EDUC_F | \$LENGUA_F | \$TRADICIÓN_F | \$HISTORIA_F | \$NACIÓN_F |
\$TITULACIÓN_F | \$SINGULARIDADES_F | TERRITORIO_F

Donde:

EDUC_F: = educ* | enseñ* | autonomía

LENGUA_F: = idioma | habla | dialecto | lengua

TRADICIÓN_F: = tradici* | folclore | costumbre | estilo | cultura*

HISTORIA_F: = histor* | pasado | acervo

NACIÓN_F: = nacio* | país | pueblo

TITULACIÓN_F: = titulación

SINGULARIDADES_F: = derecho | fuero | institución* | problema |
necesidad

TERRITORIO_F: = | geografía | territorio |

En este punto es importante resaltar que, de todas las partes de las que consta un decreto, solo se desarrolla el análisis en los apartados fines educativos de etapa, objetivos de etapa, competencias básicas, organización de la enseñanza y titulación. Es decir, exclusivamente en la estructura básica de la que consta un texto normativo de estas características. Con esta decisión se reduce el sesgo que supone la diferente extensión de los documentos. Finalmente, se contabiliza el número de artículos que recogen, al menos, una de las palabras patrón establecida; de este modo se concretan los datos de la variable DG.

Respecto a las técnicas cuantitativas utilizadas, son las siguientes: el análisis de frecuencias y el análisis de conglomerados por procedimiento de K medias. Estas técnicas se desarrollan a partir de los datos obtenidos de fuentes de datos secundarias (H) y de la elaboración de datos primarios (DG).

Análisis

A continuación se presenta el análisis para cada una de las variables operativas. En primer lugar, se muestran los resultados relacionados con

la concreción de derechos colectivos (DG) y, en segundo lugar, se analiza la distribución horaria por materia (H).

Derechos colectivos

En este apartado se analizan los textos de los decretos curriculares desarrollados para la ESO. En el Cuadro 1 se especifican los siguientes conceptos. En las filas se muestran las comunidades autónomas y, en las columnas, se concreta la variable (DG), que recoge la frecuencia con la que aparecen apartados de artículos donde se establecen aprendizajes vinculados a elementos regionales sentidos como propios del colectivo. Los datos muestran una distribución en la que se observan tres respuestas diferentes de organización jurídica de la diferencia. Por un lado, dos diametralmente opuestas que se sitúan en los polos y, por otro, un modelo intermedio. En uno de los extremos se encuentran Cataluña (9) y País Vasco (8), que son los casos que más apartados dedican a tipificar sus particularidades regionales. En el otro, se sitúan aquellos que no instrumentalizan la normativa educativa en pago a una singularidad autonómica como son los casos de Cantabria (0), La Rioja (0) y Madrid (0). También en este extremo se sitúan aquellos que lo hacen de un modo leve, tipificando no más de dos artículos, como son los casos de Asturias (2), Canarias (2), Castilla-La Mancha (1), Castilla y León (1), Extremadura (1), Galicia (2), Murcia (1), Navarra (2) y Valencia (2). Finalmente, desplegando una estrategia situada entre ambos polos destacan los casos de Aragón (3) y, especialmente, Andalucía (4) y las Islas Baleares (4), que, aunque muestran perfiles aún alejados de catalanes y vascos, presentan dos diseños particularmente regionalizados.

CUADRO I. Derechos colectivos en función del grupo. Comunidades autónomas

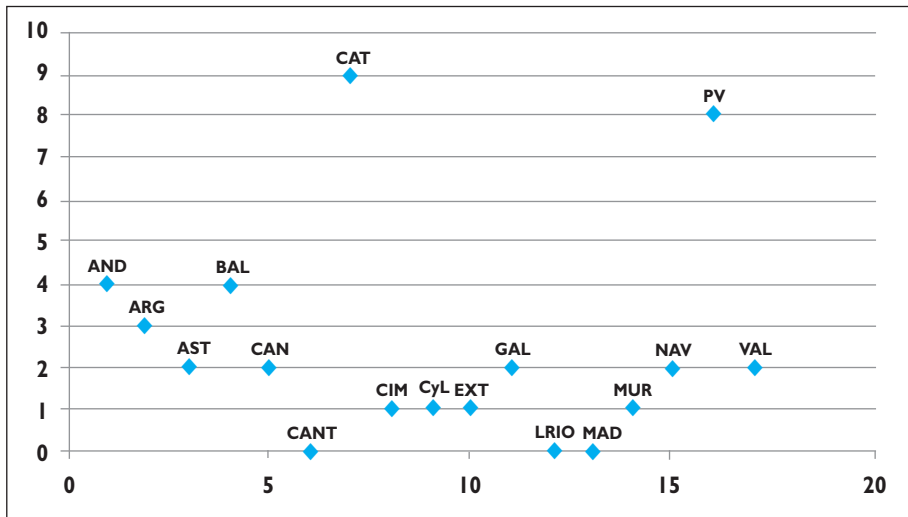
CC.AA.	DG
AND	4
ARG	3
AST	2
BAL	4
CAN	2
CANT	0
CAT	9
CLM	1
CYL	1
EXT	1
GAL	2
LRIO	0
MAD	0
MUR	1
NAV	2
PV	8
VAL	2

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa (véase el Anexo).

Para distinguir con claridad las diferentes estrategias se elabora un gráfico de dispersión (Gráfico 1) con los datos del Cuadro 1. Así se comprueba, de un modo ilustrativo, cómo Cataluña y el País Vasco se desmarcan claramente del resto, al ofrecer los modelos de organización jurídica más instrumentalizados en defensa de sus identidades. De ellos se descuelga Galicia, con una estrategia más moderada, a pesar de ser una comunidad autónoma que cuenta con la presencia de un nacionalismo tradicionalmente arraigado. También es visible la ausencia de interés por resaltar diferencia alguna de ámbito regional por parte de Madrid, ubicada en la parte inferior del gráfico. Finalmente, en las fronteras entre los

extremos se ubican Andalucía y las Islas Baleares, las cuales revelan el aumento de la puja por las identidades colectivas de ámbito regional en el sistema educativo.

GRÁFICO I. Dispersión de comunidades autónomas según indicador DG



Horario

En el presente apartado se sigue profundizando en la comprensión de las dinámicas de organización jurídica de la diferencia cultural estudiando las cargas horarias según la materia. No obstante, debido al papel otorgado a la lengua como referente de identidad colectiva, se considera la lengua elegida como vehicular de la enseñanza. La Constitución de 1978 recoge que el castellano es la lengua oficial del Estado y todos los ciudadanos tienen el derecho y el deber de conocerla y el derecho de usarla. Ahora bien, según se estipule en los estatutos de autonomía, las comunidades autónomas con lengua vernácula también pueden disponer esos derechos y deberes sobre la lengua cooficial, como ocurre en las Islas Baleares, Cataluña, Valencia, Galicia, Navarra y País Vasco. En el caso de Asturias, según lo acordado en su norma básica regional, la lengua asturiana debe ser objeto de protección y promoción.

Esta conjunción de factores lingüísticos y normativos tiene un efecto directo en el modo de organización del sistema educativo. Hasta tal punto la lengua es un elemento central que el Ministerio de Educación establece una clasificación acorde a cuatro modelos lingüísticos, según la realidad educativa de cada caso. La presencia de un modelo o de la combinación de varios difiere según la comunidad autónoma y la presencia de una o de dos lenguas oficiales. Los modelos concretados por el Ministerio de Educación son:

- El Modelo I se caracteriza por que se utiliza únicamente el castellano como lengua de enseñanza y aprendizaje de las diversas materias. Asimismo, el castellano se imparte en un área específica del currículo.
- El Modelo II se define por la utilización del castellano como lengua de enseñanza y aprendizaje, con la impartición de lengua castellana y de otra lengua oficial autonómica como materias de currículo.
- El Modelo III, de carácter bilingüe, se distingue por que en los centros se imparten áreas y materias en lengua castellana y otras áreas y materias en la lengua autonómica propia. Además, tanto la lengua autonómica como la lengua castellana forman parte del currículo escolar como áreas fundamentales.
- El Modelo IV la enseñanza se realiza en una lengua oficial diferente del castellano, y tanto la lengua autonómica como el castellano son áreas o materias específicas en el currículo.

La distribución de alumnos por modelo lingüístico y comunidad autónoma en la ESO para el curso académico 2009-10 (Cuadro II) muestra que en la mayoría de las comunidades se articula un solo modelo lingüístico, por ejemplo: Andalucía, Castilla y León, Madrid, Murcia, Galicia o Cataluña. En otras, las menos, se combinan varios de ellos, como ocurre en el País Vasco, Navarra, Valencia o las Islas Baleares.

CUADRO II. Porcentaje de alumnos matriculados por modelo lingüístico en la eso. Comunidades autónomas. Curso 2009-10.

CC. AA.	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
Andalucía	100,0	--	--	--
Aragón ¹	97,2	2,8	--	--
Asturias	100,0	--	--	--
Baleares ^{1 y 2}	--	--	20,3	79,6
Canarias	100,0	--	--	--
Cantabria	100,0	--	--	--
Castilla y León	100,0	--	--	--
Castilla La Mancha	100,0	--	--	--
Cataluña ^{1 y 6}	--	--	--	100,0
Extremadura	100,0	--	--	--
Galicia ^{4 y 6}	--	--	100	--
La Rioja	100,0	--	--	--
Madrid	100,0	--	--	--
Murcia	100,0	--	--	--
Navarra ⁵	64,7	12,3	0,1	22,9
País Vasco ⁵	--	17,1	28,3	54,6
Valencia ³	--	14,4	57,1	28,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MECI. *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2009-10* (Consejo Escolar del Estado, 2011).

- (1) Catalán como lengua diferente del castellano.
- (2) Informe del Sistema Educatiu de les Illes Balears 2008-09.
- (3) Valenciano como lengua diferente del castellano.
- (4) Gallego como lengua diferente del castellano.
- (5) Euskera como lengua diferente del castellano.
- (6) Datos no estadísticos basados en la normativa lingüística de la comunidad.

La existencia de multiplicidad de modelos en algunos contextos educativos dificulta su comparación. Ante la necesidad de seleccionar uno,

se escoge aquel que cuenta con un mayor número de matrículas. La distribución final queda de esta manera:

- Modelo I: Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra.
- Modelo II: vacío.
- Modelo III: Galicia y Valencia.
- Modelo IV: Cataluña, País Vasco e Islas Baleares.

Una vez asignado cada caso a un modelo lingüístico, se comprueba la distribución horaria en cada una de las materias teniendo en cuenta la lengua en la que son impartidas. En el Cuadro III se ofrecen los resultados de agrupar la distribución horaria en cada una de las materias impartidas de todos los casos de estudio. En las filas se despliegan las asignaturas y en las columnas se registran las horas anuales asignadas a cada una de ellas. Las frecuencias se presentan con valores positivos y negativos. Un valor positivo significa que esa materia se imparte en castellano y en negativo que se imparte en otra lengua oficial de la comunidad autónoma.

Poniendo el punto de atención en las asignaturas con relación directa o estratégica para incluir elementos propios de la identidad colectiva –Lengua y Literatura Castellana, Lengua y Literatura cooficial, Ciencias Sociales, Matemáticas, Geografía e Historia, Ciencias Naturales, Religión y Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos–, se percibe, a priori, que la organización de la distribución horaria responde a la realidad educativo-lingüística dominante en cada comunidad autónoma.

CUADRO III. Horario escolar expresado en horas. eso. Comunidades autónomas.

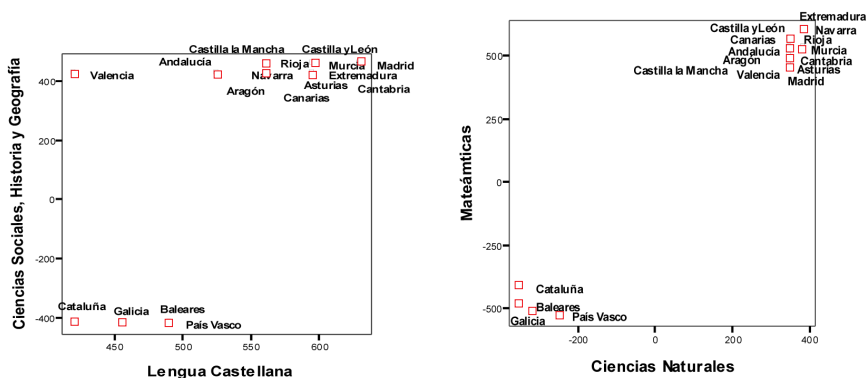
ÁREAS TEMÁTICAS	AND	ARG	AST	BAL	CAN	CANT	CLM	CYL	CAT	EXT	GAL	LRIO	MAD	MUR	NAV	PV	VAL
Tutoría	140	140	140	-140	140	140	140	140	-140	140	140	140	140	140	140	-140	140
Lengua Castellana y Literatura	525	560	595	490	560	595	560	595	420	595	455	560	630	595	560	490	420
Lengua propia de la comunidad	0	0	0	-490	0	0	0	0	-420	0	-455	0	0	0	0	-490	-420
Lengua Extra I/Extra2	525	700	525	455	805	420	525	455	420	455	560	455	420	560	420	455	420
Matemáticas	525	525	525	-490	560	525	525	560	-420	595	-525	560	490	525	560	-525	455
cc Sociales, Geografía e Historia	420	420	420	-420	420	420	420	455	-420	420	-420	455	455	455	420	-420	420
Educación Ciudadanía y DD.HH.	35	35	35	-35	35	35	70	35	-35	35	-70	35	35	35	35	-35	35
Educación Física	280	280	280	-280	280	280	280	280	-280	280	280	280	280	280	245	-245	280
CC de la Naturaleza	350	350	385	-350	350	350	350	350	-350	385	-245	350	350	350	350	-315	350
Opativas específicas (lengua cooficial)	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Opativas específicas	805	945	770	-875	805	945	875	840	-805	840	455	840	875	875	805	-700	840
Religión	175	175	175	-175	175	175	175	175	-175	175	175	210	210	210	210	-210	210
Opativa 2	350	0	280	-210	0	245	210	280	-280	280	-210	280	280	140	420	-140	280
Educación Cívica	70	70	70	-70	70	70	70	35	-35	0	35	35	35	35	35	-35	70
Total	4200	4200	4200	4480	4200	4200	4200	4200	4200	4200	4200	4200	4200	4200	4200	4200	4340

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa (véase el Anexo).

Ahora bien, la cuestión estriba en comprobar si dicha distribución horaria, aparte de dar una respuesta adecuada al fomento de una realidad sociolingüística, también responde al establecimiento de derechos colectivos en función del grupo acorde con la defensa de una identidad colectiva, es decir, si la distribución horaria, además, responde a una función simbólica.

Para responder a esta cuestión, en el Gráfico II se representa la distribución de los valores correspondientes a las horas asignadas a las asignaturas de Ciencias Sociales, Historia y Geografía y Lengua Castellana, y en el Gráfico III la dada a las materias de Matemáticas y Ciencias Naturales. En ambos diagramas se puede apreciar que existe un grupo no muy numeroso de comunidades autónomas con poca carga horaria en las cuatro asignaturas. Y otro grupo, más amplio, de casos con mayor carga horaria en todas y cada una de las asignaturas seleccionadas. Las nubes de punto, por tanto, incitan a pensar que existen claramente dos grupos naturales de casos. Hallazgo que destaca las convergencias entre modelos de organización curricular, pero que aún no permite dar una respuesta clara a la cuestión planteada.

GRÁFICOS II y III. Dispersión horaria en las materias Lengua Castellana y Ciencias Sociales, Geografía e Historia y Matemáticas y Ciencias Naturales. Comunidades autónomas.



Para confirmar que la clasificación de los casos responde a una estrategia organizativa de la diferencia cultural, se recurre al análisis

de conglomerados de K medias. El Cuadro IV ofrece los centros de los conglomerados finales. El primero está conformado por los casos donde se imparten todas las asignaturas seleccionadas en la lengua cooficial, a excepción de la de Lengua Castellana; asignan un menor número de horas a las Matemáticas, Ciencias Naturales o Ciencias Sociales, Geografía e Historia; y, en cambio, suman muchas horas a la asignatura de Lengua y Literatura propia de la comunidad.

En cambio, el segundo está constituido por las comunidades autónomas cuya lengua vehicular es el castellano; asignan un mayor número de horas a todas las asignaturas analizadas, aquí, especialmente, a la de Lengua y Literatura Castellana, con la excepción de la Lengua y Literatura propia de la comunidad a la que dedican un menor número de horas. Efectivamente, la lectura de los dos conglomerados apunta a la existencia de una función simbólica en la asignación horaria.

CUADRO IV. Centros de los conglomerados finales

	Conglomerado	
	1	2
Lengua Castellana	464	565
Matemáticas	-490	533
Ciencias Sociales, Historia y Geografía	-420	431
Educación para la Ciudadanía y DD.HH.	-9	38
Ciencias Naturales	-315	355
Religión	-96	188
Educación Cívica	-26	59
Lengua cooficial	-464	-32

Sin embargo, si se trae a colación el modelo lingüístico fijado con la Constitución, que establece el régimen de cooficialidad lingüística y presupone la convivencia de las dos lenguas –el castellano y la de la región– en calidad de bilingüismo (Blanco Valdés, 2008), en el primer conglomerado se comprueba una respuesta organizativa con un interés claro por concentrar los recursos horarios en la promoción de la lengua vernácula. En este sentido, se observa una distribución horaria que va más allá de criterios educativos y del bilingüismo, pues da pie a lanzar la siguiente cuestión: si de por sí la lengua vehicular de estos subsistemas educativos es casi de un modo exclusivo la vernácula, situación que garantiza su aprendizaje, ¿por qué no se dedica más recursos horarios a otras materias? No obstante, para ahondar en dicha función simbólica de la distribución horaria se analiza la composición de cada uno los conglomerados.

En el Cuadro v se puede ver cómo quedan agrupados los casos. En el Conglomerado 1 se ubican Cataluña, Galicia y País Vasco –es decir, todas las comunidades autónomas con nacionalismos periféricos tradicionalmente arraigados–, más las Islas Baleares. Tanto Galicia como las Islas Baleares, según su normativa, deben orientarse hacia el bilingüismo con un 50% de la docencia impartida en castellano y el otro en la lengua de la región, lo que debería ubicar a cada una de ellas en el

otro conglomerado. Pero en el caso de Galicia se especifica qué asignaturas deben ser la vehiculadas en gallego. Por ley, en los centros educativos deben explicarse en gallego las asignaturas de Ciencias Naturales, Física, Geología, Biología, Química, Matemáticas, Ciencias Sociales, Geografía, Historia y Educación para la Ciudadanía, es decir, aquellas que son estratégicas desde la óptica de instrumentalización de la escuela en defensa de una identidad. En las Islas Baleares, se establece que son los centros educativos los que deben planificar la docencia en lengua catalana, especificándolo en su proyecto lingüístico. Este documento debe ser elaborado por el equipo directivo y aprobado por el Consejo Escolar. Según los datos publicados por el Informe del Sistema Educatiu de les Illes Balears 2008-09, el modelo lingüístico más extendido en los centros educativos es el de inmersión, similar al de catalanes y vascos. Un tipo de organización en el que solo se imparte en la lengua común del Estado la asignatura de Lengua y Literatura Castellana.

En el Conglomerado 2 se encuentran el resto de los casos cuya distribución horaria converge de un modo diferente a la de los casos anteriores. En esta ocasión, ocurre lo contrario, la tendencia es a concentrar más recursos horarios en Lengua Castellana y en Ciencias Sociales, Geografía e Historia que los del otro grupo. Esta estrategia también es destacable, porque el hecho de sumar horas en estas asignaturas aumenta las posibilidades de introducir o reforzar elementos identitarios o porque se entiende que la lengua castellana define la identidad o porque, a falta de lengua cooficial, se recurre a elementos históricos para singularizar al colectivo.

CUADRO V. Conglomerados de pertenencia y comunidades autónomas

CC.AA.	Conglomerado	Distancia
Andalucía	2	105,000
Aragón	2	85,732
Asturias	2	70,000
Baleares	1	70,000
Canarias	2	60,622
Cantabria	2	78,262
Castilla y León	2	60,622
Castilla La Mancha	2	92,601
Cataluña	1	152,561
Extremadura	2	,000
Galicia	1	414,126
Madrid	2	130,958
Murcia	2	98,995
Navarra	2	78,262
La Rioja	2	85,732
País Vasco	1	,000
Valencia	2	478,618

En suma, la organización horaria revela la importancia dada a los criterios simbólicos junto a los educativos para distribuir las horas entre las materias. Si los criterios de decisión fueran estrictamente educativos, la distribución probablemente no sería tan uniforme entre los conglomerados de los casos observados. Lo esperable sería una casuística acorde con las necesidades de cada población estudiantil; en algunos casos se apostaría por las Matemáticas, en otros por la Lengua Castellana, etc. Y no como ocurre, por ejemplo, con la convergencia observada entre las dinámicas más regionalistas, que estriba en restar carga horaria en Lengua Castellana a favor de las lenguas cooficiales. En este sentido, como apunta

Fernández Enguita (2011) para el sistema de inmersión lingüística en Cataluña, buscar la presencia exclusiva de una sola lengua emite un mensaje, implícito pero firme: esto es solo Cataluña. Una mayor presencia compartida en equilibrio entre el castellano y el catalán emitiría otro: estas son tus dos lenguas, ergo son tus dos identidades.

O como muestra también el hecho de retraer horas de la asignatura de Ciencias Sociales, Geografía e Historia, que reduce las posibilidades de introducir elementos identitarios de otra personalidad colectiva por medio de los contenidos mínimos ministeriales. Por eso no es de extrañar que ocurra lo contrario en las comunidades sin representación de partidos nacionalistas periféricos, pues concentran los mayores aumentos horarios en estas materias y en la Lengua Castellana.

Conclusión

A tenor de los datos, un conjunto de comunidades autónomas están consolidando sus diferencias jurídicas en función de una cultura y, por consiguiente, cristalizando sus identidades colectivas de ámbito regional. Esta dinámica se establece vinculando elementos culturales a derechos aplicables en el ámbito de la Comunidad, afianzando de este modo los criterios de pertenencia al ‘nosotros’.

Concretamente, los aspectos que definen el proceso de construcción de la diferencia en el ámbito jurídico educativo son dos: tipificar derechos o deberes vinculados a aspectos culturales y una fuerte defensa de la lengua vernácula. Haciendo hincapié en el segundo elemento, la propensión de las comunidades autónomas con lenguas vernáculas a reducir el número de horas de la Lengua Castellana es relevante por dos motivos más. Uno es la importancia de la presencia de una lengua concreta en el sistema educativo, por lo que ello supone de impulso para la construcción de una cultura societal (Kymlicka, 2002). El otro es que en ningún caso se especifica que el aumento de horas en la lengua cooficial deba ir en detrimento de la Lengua Castellana. Este puede realizarse a costa de otras materias, pero los saldos negativos se concentran en la citada. Lo que deja traslucir el carácter simbólico de la organización horaria de los subsistemas educativos.

Sin embargo, no todos los casos se comportan de igual modo; en este sentido se pueden diferenciar fuertes dinámicas jurídicas de ámbito regional de otras intermedias y de otras débiles o inexistentes. Por ejemplo, existen claras diferencias entre los currículos catalán y vasco –cuya estrategia se dirige a blindar jurídicamente sus elementos culturales, comportamiento propio de nacionalismos que pretenden circunscribir la organización política con la cultural– de otras estrategias como la mostrada en el currículo madrileño, cuya referencia identitaria no es de ámbito autonómico. O de las estrategias intermedias seguidas en Andalucía y en las Islas Baleares.

En conclusión, estos son los hallazgos que permiten afirmar el cumplimiento de función simbólica a la que responde la distribución horaria: que sean los nacionalismos más fuertes los que articulan modelos de inmersión lingüística y que en caso de bilingüismo sean las asignaturas estratégicas desde el punto de vista de la identidad las obligatorias en la lengua regional. No obstante, la inclusión de las Islas Baleares junto a vascos y catalanes arroja, nuevamente, dudas sobre el sentido último de la respuesta del Ejecutivo balear. Incertidumbre que, dadas las limitaciones metodológicas del presente trabajo, conducen a la necesidad de realizar un análisis integral que arroje luz sobre las dinámicas intermedias.

Referencias bibliográficas

- Aja, E. (2003). *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales* (2ª edición). Madrid: Alianza Ensayo.
- Bajoit, G. (2008). *El cambio social. Análisis sociológico del cambio social y cultural en las sociedades contemporáneas*. Madrid: Siglo XXI.
- Barth, F. (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Berger, P. y Luckman, T. (1999). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Blanco Valdés, R. (2005). *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*. Madrid: Alianza.
- (2008). La Constitución y las lenguas: ¿qué fue de la cooficialidad lingüística? *Claves de la Razón Práctica*, 188, 20-28.

- Brass, P. (1997). La formación de las naciones: de las comunidades a las nacionalidades. *Zona Abierta*, 79, 69-100.
- Consejo Escolar del Estado (2011). *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2009-10*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Consell Escolar de les Illes Balears (2011). *Informe del Sistema Educatiu de les Illes Balears 2008-09*. Mallorca. Recuperado de http://www.gadeso.org/sesiones/gadeso/web/14_paginas_opinion/ca_10000439.pdf
- Deutsch, K. W. (1970). *El análisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Doncel, D. (2008). Construcción de identidades colectivas culturales a través del sistema educativo: Comunidades autónomas y LOGSE. *Revista Española de Educación Comparada*, 14, 207-241.
- (2010). Identidad cultural y ciudadanía: una relación curricular inversamente proporcional. *Política y Sociedad*, 47, 2, 133-153.
- Engelstad, F. (2003). National Literature, Collective Identity and Political Power. *Comparative Social Research*, 21, 111-146.
- Fernández de la Rota, J. (2005). *Nacionalismo, cultura y tradición*. Barcelona: Anthropos.
- Fernández Enguita, M. (2007). No hay naciones sin Estado, ni Estado sin nación. En: *Escritos sociológicos*, 379-390. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (2011). En cuestión de la lengua, el medio es el mensaje. Consultado en *Cuaderno de Campo*. Recuperado de <http://enguita.blogspot.com/2011/09/en-la-cuestion-de-la-lengua-el-medio-es.html>
- Jáuregui, G. (2003). Derechos individuales versus derechos colectivos: una realidad inescindible. En F. Ansuátegui (Ed.), *Una discusión sobre derechos colectivos*, 47-65. Sevilla: Dykinson.
- Kymlicka, W. (1996). Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal. *Isegoría*, 14, 334-351.
- (2002). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- López, A. (2007). Las lenguas oficiales entre la Constitución y comunidades autónomas: ¿desarrollo o transformación del modelo constitucional? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, 83-112.
- Melucci, A. (1996). *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*. (Reino Unido): Cambridge University Press.
- (2001). *Vivencia y convivencia: teoría social para una era de la información*. Edición de Jesús Casquete. Madrid: Trotta.

- Nohlen, D. (2006). El método comparativo. En *Diccionario de ciencia política: Teorías, métodos, conceptos*. Ciudad de México: Porrúa. Recuperado de http://www.rzuser.uni-heidelberg.de/~k95/es/doc/diccionario_metodo-comparativo.pdf
- Ramírez, E. (2007). *Etnicidad, identidad y migraciones*. Madrid: Ed. Universitaria Ramón Areces.

Dirección de contacto: Daniel Doncel Abad. Universidad de Salamanca, Facultad de Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología y Educación. Avenida Italia, 21, 3C; 37006, Salamanca, España. E-mail: davidoncel@hotmail.com

Anexo

España. 2006. "Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación". Boletín Oficial Estado 106: 17158-17207. 4 enero 2006.
España. 2006. "Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria". Boletín Oficial Estado 106: 00677-00773. 5 enero 2007.
Andalucía. 2007. "Decreto 231/2007, de 3 de julio, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas correspondientes a la educación secundaria obligatoria en Andalucía". Boletín Oficial de la Junta de Andalucía 171: 04-23. 30 agosto 2007.
Andalucía. 2007. "Orden de 10 de agosto de 2007, por la que se desarrolla el currículo correspondiente a la educación secundaria". Boletín Oficial de la Junta de Andalucía 156: 15-25. 8 agosto 2007.
Aragón. 2007. "Orden de 9 de mayo de 2007, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se aprueba el currículo de la Educación secundaria obligatoria y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón". Boletín oficial de Aragón 65: 8780-8871. 1 junio 2007.
Asturias. 2007. "Decreto 74/2007, de 14 de junio por el que se establece el Currículo de Educación Secundaria Obligatoria." Boletín Oficial del Principado de Asturias". Boletín Oficial del Principado de Asturias 162: 13835-14035. 12 junio 2007.
Islas Baleares. 2008. "Decret 67/2008, de 6 de juny, pel qual s'estableix l'ordenació general dels ensenyaments de l'educació infantil, l'educació primària i l'educació secundària obligatòria". Boletín Oficial de las Illes Balears 83: 5-12. 14 junio 2008.
Islas Canarias. 2007. "Decreto 127/2007, de 24 de mayo por el que se establece el Currículo de Educación Secundaria Obligatoria". Boletín Oficial de Canarias 113: 1-12. 7 junio 2007.
Cantabria. 2007. "Decreto 57/2007, de 10 de mayo, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria". Boletín oficial Cantabria 101: 7495-7615. 25 mayo 2007.
Castilla y León. 2007. "Decreto 52/2007, de 17 de mayo, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria". Boletín Oficial castilla y León 99: 2-88. 23 mayo 2007.
Castilla La Mancha. 2007. "Decreto 69/07 consejo de gobierno por el que se establece y ordena el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria". Diario oficial Castilla Mancha 116: 14819-14919. 1 junio 2007.
Cataluña. 2007. "Decreto 143/2007, de 26 de junio, , por el que se establece el Currículo de Educación Secundaria Obligatoria". Diario oficial Generalitat Catalunya 4915: 21870-21946. 29 junio 2007.
Extremadura. 2007. "Decreto 83/2007, de 24 de abril, por el que se establece el Currículo de Educación Secundaria Obligatoria para la Comunidad Autónoma". Diario Oficial Extremadura 51: 7980-8152. 5 mayo 2007.
Galicia. "Decreto 133/2007, do 5 de xullo, polo que se regulan as ensinanzas da Educación Secundaria Obligatoria". Diario Oficial Galicia 135: 12.032-12199. 13 julio 2007.
La Rioja. 2007. Decreto 23/2007, de 27 de abril, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria". Boletín Oficial Rioja 60: 3111-3237. 3 mayo 2007.
Madrid. 2007. "Decreto 23/2007, de 10 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria". Boletín Oficial Comunidad Madrid 125: 48-139. 29 mayo 2007.
Murcia. 2007. "Decreto número 291/2007, de 14 de septiembre, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria". Boletín Oficial Región Murcia 221: 27179-27303.
Navarra. 2007. "Decreto Foral 25/2007, de 19 de marzo, por el que se establece el currículo de las enseñanzas de la Educación Secundaria Obligatoria". Boletín Oficial Navarra 65: 5932-6056. 25 mayo 2007.
País Vasco. 2007. "Decreto 175/2007, de 16 de octubre, por el que se establece el currículo de la Educación Básica." Boletín Oficial País Vasco 218: 26035-26074.
Valencia. 2007. "Decreto 112/2007, de 20 de julio, del Consell, por el. que se establece el currículo de la Educación Secundaria. Obligatoria". Diario Oficial Generalidad Valencia 5.562: 30402-30587.

La regulación de las titulaciones universitarias oficiales como límite a la descentralización en la Educación Superior¹

Regulation of official degrees as a limit to decentralization in higher education

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-274

Rafael Caballero Sánchez

Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Derecho Administrativo. Madrid, España.

Resumen

La descentralización es una de las directrices dominantes de organización de los Estados modernos para acercar el ejercicio del poder público a la sociedad. En educación, este principio permite aprovechar al máximo los efectos beneficiosos de la autonomía y la libre iniciativa de los actores educativos. Pero la descentralización tiene límites para que no llegue a disolverse la unidad misma de cada sistema educativo. Uno de ellos es la ordenación de las titulaciones oficiales, que deben estar suficientemente estandarizadas y homologadas entre sí para certificar la adquisición de determinados niveles de conocimientos y competencias con efectos oficiales. Por eso, su regulación es competencia exclusiva del Estado central. Es más, esa homogeneización tiende a trascender las fronteras nacionales, facilitando la movilidad internacional de los educandos y la libre circulación de profesionales titulados.

El presente artículo analiza cómo ha afectado la descentralización administrativa a las titulaciones oficiales universitarias a raíz del proceso de Bolonia. Teóricamente se ha avanzado en la descentralización, por un lado, al dar entrada a las comunidades autónomas (CC. AA.) y a sus agencias de evaluación en

⁽¹⁾ Artículo elaborado en el marco del proyecto de investigación DER2011-28259, Sistema educativo y descentralización territorial, subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

el proceso de aprobación oficial de los títulos, y por otro, al potenciar la autonomía de las universidades en el diseño de sus propios títulos oficiales. Ambos tipos de medidas se han combinado con un rígido y burocratizado procedimiento administrativo de aprobación de las titulaciones, que no redundan necesariamente en su mayor calidad y que dificulta la introducción de mejoras y reformas. El resultado ha sido más bien una cierta *centralización indirecta y positiva*, aunque incompleta, de las titulaciones universitarias a nivel europeo en su estructura y configuración, y una *centralización* también *indirecta*, pero *negativa*, por la excesiva formalización del diseño de grados, másteres y doctorados.

Palabras clave: descentralización, autonomía, liberalización, Educación Superior, titulaciones oficiales, universidades, proceso de Bolonia.

Abstract

Decentralization is one of the most powerful guidelines in the organization of modern states for bringing the exercise of government authority closer to society. In education it enables the beneficial effects of autonomy and free initiative on the part of the persons and institutions involved in education to be used to their maximum advantage. But decentralization has its limits, set to preserve unity in each educational system. One such limit is the regulation of official degrees, which must be sufficiently standardized to certify the acquisition of certain levels of education and competencies. That is why the task of regulating official degrees belongs to the state. What is more, the trend of standardization is to reach the international level, to facilitate student mobility and the free circulation of graduates practicing their profession.

This article focuses on the effects of administrative decentralization on official degrees as a result of the Bologna process. Theoretically progress has been made in decentralization, through allowing Spain's sub-national (regional) administrative authorities and their assessment agencies to participate in the degree approval process, and through empowering universities to design their own official degrees. Both measures are combined with a rigid, red tape-bound administrative procedure for degree approval that does not necessarily enhance quality but instead complicates improvements and reforms. The result has been an *indirect positive* albeit incomplete centralization of the degree structure at the European level and an *indirect negative* centralization due to the excessive formalities constraining the design of bachelor's, master's and doctorate degrees.

Key words: Decentralization. Autonomy. Liberalization. Higher education. Degrees. Universities. Bologna process.

El principio de descentralización y su proyección en el sistema educativo

La descentralización es un principio vertebrador del Estado español y de sus administraciones públicas, cuyo sentido es aproximar el ejercicio del poder público a la sociedad (vertiente democrática) y hacer más eficiente la acción pública por ser más cercana a la realidad en la que actúa (vertiente de eficiencia).

Una de las materias de competencia pública más sensible, por su relevancia social y su incidencia en el gasto público, es la educación. Partiendo de la prioridad del derecho fundamental a la educación de cada persona y de la libertad de enseñanza de quienes quieran promover iniciativas educativas, consagrados al máximo nivel en la Constitución (art. 27.1), el Estado tiene la responsabilidad de diseñar el sistema educativo en el que se ejerce ese derecho y de garantizar su satisfacción a todos los ciudadanos. Pero a pesar de la centralidad de la educación por su conexión con el libre desarrollo de la personalidad humana y el respeto a su dignidad (art. 27.2 CE), la organización del sistema educativo en España está intensamente descentralizada, por estar encomendada en su mayor parte a la responsabilidad de las comunidades autónomas, a excepción de los aspectos reguladores fundamentales que retiene el Estado.

La Constitución (art. 149.1.30^a) únicamente reserva en exclusiva al Estado las competencias normativas para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» y para el establecimiento de «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia». Competencias que, según Aragón (2013: 198), son suficientes para garantizar un sistema educativo globalmente coherente y respetuoso con la igualdad sustancial de todos los españoles (cuestión distinta es la voluntad efectiva de ejercerlas). El resto ha sido adoptado escalonadamente por las distintas comunidades autónomas, que sin excepción han alcanzado por vía estatutaria el máximo techo posible para su intervención en la materia, con la consiguiente transferencia de bienes materiales, personales y presupuestarios. De hecho, como explican Bonal, Rambla, Calderón y Pros (2005: 18, 43 y 226), en la práctica las competencias de las comunidades autónomas tienen pocas diferencias entre sí (y en su ejecución su margen real de elaboración de políticas es

reducido, ya que el 80% de su presupuesto educativo está captado por los salarios docentes).

En definitiva, el Estado tiene una competencia normativa horizontal o general en educación (la legislación básica sobre el derecho fundamental a la educación), compartida con las comunidades autónomas (pues a ellas corresponde el desarrollo de esa normativa), y una competencia también reguladora, pero vertical o específica, y completa (la ordenación de los títulos oficiales), que tiene carácter exclusivo y no compartido. En ambos casos, la ejecución o gestión material de lo que estipule la normativa educativa (básica en un caso y completa en otro) puede corresponder a las comunidades autónomas.

Junto a esos dos títulos específicos de intervención, el Estado también tiene legitimación general para establecer «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos» constitucionales (art. 149.1.1ª CE)², entre los cuales está naturalmente el de la educación. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha atribuido un papel bastante limitado a esa cláusula competencial, al entender que los títulos competenciales específicos en educación (149.1.30ª) hacen quedar en un segundo plano la cláusula genérica del art. 149.1.1ª CE (STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3). Además, ese título no comporta la competencia estatal para establecer propiamente una legislación básica en relación con todos los derechos fundamentales, sino solo unas concretas condiciones básicas (eso sí, en su integridad) que sean imprescindibles para garantizar una cierta homogeneidad sustancial en el ejercicio de esos derechos en todo el territorio (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7.a y b, en general, y STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 6, en relación con el derecho a la educación). Distinción que en la práctica no es fácil discernir, más allá de que la legislación básica es general y las condiciones básicas son concretas. Para Aragón (2013: 195) la primera estaría al servicio de la igualdad *ex art. 14 CE*, mientras que las segundas conectan también con la promoción de la igualdad real y efectiva *ex art. 9.2 CE*.

El objeto de análisis en este artículo es la descentralización educativa operada en la segunda vertiente, en relación con la competencia estatal sobre las titulaciones educativas en uno de los segmentos más relevantes de la formación: la Educación Superior universitaria. Tal enfoque obedece

² Hay otros títulos competenciales secundarios: fomento y coordinación general de la investigación (149.1.15ª) y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (149.1.18ª), aplicable al menos a las universidades públicas.

a dos motivos. Primero, que este apartado ya constituye un campo de análisis suficientemente amplio y concreto, con un cuerpo normativo propio. Y segundo, que esta materia ha experimentado en los últimos años una transformación realmente intensa.

Además, en el ámbito de la Educación Superior se dan dos circunstancias que propician el juego del principio de descentralización. Por un lado, las universidades, que imparten por antonomasia este tipo de formación, están investidas de autonomía para el desempeño de sus funciones (consagrada en el art. 27.10 CE como derecho fundamental de configuración legal y como garantía institucional), autonomía que está al servicio de la libertad académica de su profesorado (art. 20.1.c) CE)³. Por otro lado, al impartirse en este escalón enseñanzas no obligatorias, la flexibilidad de los estudios ofertados es mayor, tanto al diseñar las titulaciones oficiales (salvo las que dan acceso a profesiones reguladas) como las enseñanzas no oficiales o propias, que apenas están estandarizadas.

Precisiones terminológicas: descentralización, autonomía y liberalización

Telegráficamente, es necesario dejar constancia de algunas precisiones conceptuales relacionadas con el contenido de este artículo.

La descentralización es a la vez un *principio general*, que se proyecta en dos dimensiones (política y administrativa), y una *técnica jurídica*, que se aplica a las organizaciones. En cuanto principio, es una directriz vertebradora del Estado, que admite diversos grados de intensidad. En cuanto técnica, se concreta en instrumentos de articulación de organizaciones de distinto nivel, incentivando la responsabilidad y capacidad de decisión de las inferiores o periféricas.

Mientras la descentralización como *principio*, sobre todo en su dimensión política, es un valor que es necesario potenciar (el

⁽²⁾ SSTC 106/1990, de 6 de junio, FJ 6; 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3; 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5 y 6; 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 6. Parejo (2001: 317) ha criticado esta subordinación de lo colectivo o institucional a libertades individuales, así como la falta de concreción por el Tribunal Constitucional del contenido positivo de la autonomía universitaria, relegada por entero a su configuración legal.

funcionamiento descentralizado de los sistemas tiene una mayor sintonía democrática, mientras que la centralización suele vincularse al principio de autoridad, con honrosas excepciones como Francia), la descentralización como *técnica* tiene un carácter estrictamente instrumental, sin constituir ningún fin en sí misma, ni garantizar de por sí efectos beneficiosos o perjudiciales. Lo decisivo es que un sistema funcione, con calidad y eficiencia, no el hecho de que su organización esté descentralizada. De ahí el falso debate que suele producirse en torno a la centralización/descentralización. Es cierto que la descentralización suele asociarse a una mayor agilidad, flexibilidad y dinamización operativas, mientras que la centralización suele conllevar rigidez y falta de adaptación a situaciones concretas. Pero también la centralización facilita unidad de criterio, economía de medios y coherencia de la acción. Y esto es apropiado para una organización jerárquica y eficiente como debe ser la Administración pública. Todo depende de *a qué* aspectos se aplique la descentralización y, sobre todo, de *cómo* se aplique.

Ese debate también está sesgado porque, como bien advierte Sánchez (2008: 128-129), los procesos de descentralización no conducen a un verdadero reparto colaborativo de competencias, sino a su mera recentralización a otro nivel (*transcentralización*).

Descentralización y desconcentración. El binomio centralización/descentralización se aplica fundamentalmente de forma organizativa y competencial, y se plasma de forma presupuestaria, entre organizaciones de un sistema. Pero el efecto derivativo de la toma de decisiones también se puede aplicar dentro de una misma organización, en cuanto esté estructurada verticalmente o ramificada de forma horizontal. En esos casos se emplean los términos de concentración/desconcentración. Como el ejercicio de competencias conlleva la necesidad de contar con los medios humanos, materiales y presupuestarios pertinentes, un buen termómetro de la desconcentración y descentralización es la dispersión del gasto o del presupuesto de las organizaciones que actúan.

Descentralización, liberalización/desregulación y autonomía. Los principios de centralización/descentralización suelen predicarse del sector público. Cuando la derivación de funciones y competencias en un sistema comporta un trasvase de funciones desde lo público hacia lo privado, resulta más propio hablar de liberalización o desregulación. Mediante estas técnicas se levantan barreras de control e intervención públicas, lo que hace aumentar el ámbito de decisión más o menos autónoma de los

operadores de un sector (en nuestro caso las universidades, públicas y privadas, y los estudiantes). Por tanto, liberalización y desregulación pueden ser complementarias de la descentralización política y administrativa, al ir en la misma línea de dar protagonismo a los agentes y actores más próximos a la sociedad y a los individuos que la conforman.

Por otro lado, el efecto de la descentralización es la autonomía y la participación, es decir, el aumento de la capacidad efectiva de decisión (y en consecuencia, de gasto) por parte de los operadores y organizaciones inferiores. Esto tiene especial relevancia en un campo como la Educación Superior, dado que las universidades –no la comunidad académica como conjunto cambiante de servidores y usuarios, como destaca Martínez (2007: 175)– están investidas institucionalmente de autonomía. Por lo que la descentralización sería una exigencia de la propia configuración del sector, y no solo una opción de diseño del modelo. Sistematizando la jurisprudencia constitucional, Parejo (2001: 309-311) expone que la autonomía universitaria se compone de tres elementos: potestad de autonormación; elaboración y aprobación de planes de estudio y de investigación (poder limitado por la reserva estatal del art. 149.1.30^a CE); y libertad de selección del personal docente e investigador.

La reserva estatal sobre títulos académicos y profesionales como condicionante de la descentralización educativa

La regulación del régimen de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, como bloque de competencias exclusivas del Estado central, constituye un límite concreto a las posibilidades legales de descentralización del sistema educativo y a la autonomía universitaria para su impartición. La cuestión está en determinar el alcance preciso de esta competencia de ordenación (proyectada en el ámbito normativo, pero no en el ejecutivo), así como las opciones que jurídicamente cabe abrir para dar participación en su ejercicio a las Administraciones de menor nivel, a los agentes educativos (en especial a las universidades) y a la sociedad en su conjunto. De manera que este límite a la descentralización no es insoslayable, sino que admite opciones de conformación más o menos participativas. La reserva al Estado

de la regulación de los títulos oficiales no implica que las comunidades autónomas o las universidades no puedan intervenir en los procesos de obtención, expedición y homologación de títulos. Al Estado corresponde definir y concretar (regular) la estructura y modalidades de títulos, los requisitos para obtenerlos, el modo de emitirlos una vez obtenidos y el procedimiento para homologar los provenientes de sistemas ajenos, pero en la concreción de todos esos aspectos pueden participar otros actores, mediante tareas ejecutivas⁴. De hecho las comunidades autónomas autorizan la impartición de enseñanzas oficiales de las universidades (art. 35.2 LOMLOU), y los rectores de esas universidades expiden los títulos oficiales en nombre del rey (art. 2.g LOMLOU, que atribuye esta competencia como manifestación de la autonomía universitaria, y 35.1 LOMLOU, desarrollados por el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, que concreta las condiciones de formato, texto y procedimiento).

Por tanto, el principio de descentralización y sus técnicas correspondientes actúan en dos niveles: el del reparto de competencias públicas y el de su ejercicio. Una cosa es la atribución de funciones públicas en una materia, que se refiere al reparto de las competencias de ordenación de un sector (que puede ser más o menos centralizado y que viene establecido principalmente en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, sazoados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional), y otra cosa es el ejercicio de esos poderes (normativos y ejecutivos) por parte de los entes públicos competentes (que pueden dar lugar a un modelo más férreo o más flexible de operación de los agentes educativos).

El límite a la descentralización derivado de la regulación de los títulos es completamente lógico. Todo sistema educativo tiene tres elementos estructurales (titulaciones o enseñanzas, profesorado⁵ y centros docentes) que por esa razón requieren un tratamiento homogéneo. Su regulación

⁴ No parece esa la postura del Tribunal Constitucional, que desde su sentencia 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 3, reproducida en otras como la 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, afirma literalmente que la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.30ª CE «comprende como tal la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas [...]; así como comprende también la *competencia para expedir* los títulos correspondientes y *para homologar* los que no sean expedidos por el Estado». También Aragón (2013: 194) concibe esta competencia ejecutiva en sentido material. Pero más que competencia *para expedir* y *para homologar* debe hablarse de competencia para *regular la expedición y la homologación*.

⁵ Precisamente, la STC 17/2014, de 31 de enero, FJ 8, ha resaltado la vinculación del régimen de formación del personal docente con el proceso de aprendizaje y la garantía de un nivel homogéneo de los escolares en todo el territorio, que es responsabilidad del Estado por la necesidad de homologación del sistema educativo (art. 27.8 CE) y su competencia exclusiva sobre las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30ª CE).

configura el sistema y por ello aquella se encuentra atribuida al Estado, si bien solo en el primer aspecto (las titulaciones) la atribución de la competencia normativa es íntegra. Para que la descentralización educativa pueda funcionar es preciso que haya unidad reguladora de los pilares de un sistema. Solo a partir de un régimen claro y unificado de los títulos, del personal docente y de los centros en que estos se incardinan cabe luego dar capacidad de decisión a administraciones inferiores y a agentes sociales. Así como la libertad de circulación requiere una red de vías de comunicación a partir de la cual la movilidad individual sea operativa, la descentralización requiere previamente un sistema estructurado sobre el que actuar, un todo de referencia con la debida cohesión. Por eso la descentralización –que no es independencia– no se opone a la unidad de un sistema, sino que más bien la reclama. El efecto de la descentralización es la autonomía de decisión de los agentes *de un sistema*, no la atomización del sistema en compartimentos estancos sin interrelación.

Precisamente por eso, lo deseable es que el marco de referencia sea lo más general posible (supranacional) y que la descentralización opere en los estadios inferiores de competencia. En definitiva, la descentralización es compatible e incluso necesita una estructura educativa básica o común, de la que los niveles de formación acreditada (las titulaciones) son una parte importante.

Dicho lo cual, se puede constatar que detrás de la reforma de la Educación Superior en España está presente, junto a la orientación hacia la convergencia europea, el doble eje director de la descentralización y la desregulación o autonomía, tratando de dar mayor capacidad de decisión a comunidades autónomas y universidades sobre los tres pilares del sistema educativo (enseñanzas, profesorado y centros)⁶. Y para conciliar esa mayor autonomía con la debida calidad del sistema se han instaurado mecanismos de acreditación o verificación objetiva e independiente, que

⁶ Respecto a las titulaciones, la *desregulación* ha supuesto la supresión de un catálogo cerrado de titulaciones, reemplazado por un registro de todas las que diseñen las universidades, mientras que la *descentralización* deriva de la participación de comunidades autónomas y agencias evaluadoras autonómicas en la aprobación de esos títulos universitarios. En el caso del profesorado, la *desregulación* proviene de la introducción de nuevas figuras contractuales de personal docente por parte de las comunidades autónomas (de nuevo cuño, como en Cataluña o el País Vasco, o por especificación de las establecidas por el Estado, como hace el art. 14 del Decreto 67/2013, de 17 de octubre, de Castilla y León, en la modalidad de profesor contratado doctor), y de la instauración de un sistema de acreditación externa como requisito previo de acceso a las categorías docentes, que se combina con una gran autonomía en la configuración de los concursos docentes entre candidatos acreditados. Y la *descentralización* se plasma principalmente en el margen de actuación de las agencias autonómicas de evaluación para el acceso a las categorías del profesorado docente contratado.

de momento se aplican a las titulaciones y al profesorado, si bien la previsible evolución del modelo debería llevar en un futuro próximo a una evaluación directa de las universidades y sus centros.

La reforma de las titulaciones universitarias por el proceso de Bolonia y las manifestaciones del principio de descentralización

El llamado Proceso de Bolonia ha comportado la renovación de la Educación Superior en España. Aunque Bolonia se ha convertido en un mantra invocado como excusa para introducir reformas que no derivan exactamente del estricto proyecto de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), el proceso ha sido objeto de duras críticas, tanto en el fondo como en la forma, en las que no podemos entrar⁷. Lo relevante es subrayar, primero, que el objeto central de reforma han sido precisamente las titulaciones oficiales (y no las otras dos columnas del sistema: profesorado e instituciones, al menos directamente); segundo, que la finalidad de la reforma es la convergencia global del modelo universitario (y en ese sentido una centralización del diseño); y tercero, que en la implantación de la reforma se han aplicado técnicas de descentralización material y formal, como es propio de un Estado compuesto.

En efecto, el modelo de titulaciones universitarias está hoy liderado a nivel europeo, al haberse trasladado a ese escalón la capacidad central de decisión. El germen de la reunión en La Sorbona de los ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido en 1998 ha desembocado hoy en la institucionalización de la Conferencia de Ministros

⁷ La concisa y ambiciosa Declaración conjunta de 31 representantes de 28 Estados europeos, firmada en Bolonia el 19 de junio de 1999, precedida un año antes por la Declaración de La Sorbona, está centrada principalmente en el régimen de las titulaciones universitarias. Aspira a que se adopte en Europa, y se exporte al resto del mundo, un sistema «fácilmente comprensible y comparable», basado «en dos ciclos fundamentales» y sucesivos, que utilicen la misma unidad de medida (el crédito ECTS) y apliquen criterios y metodologías comparables. Todo ello con la finalidad de facilitar la inserción laboral de los titulados y la movilidad en todo el EEES. Esa sencilla Declaración ha precipitado un proceso de reforma de la Educación Superior en toda Europa que no era creíble hace 15 años. En España ha generado un replanteamiento general de limitados efectos reales por la descabellada aspiración de transformar el modelo *a coste cero* (al contrario, con recortes presupuestarios importantes), sin alicientes de otro tipo y con el mismo profesorado e instituciones que antes de la reforma. Además, no faltan las críticas de fondo por entender que la visión práctica que Bolonia implanta devalúa la formación universitaria en detrimento del verdadero conocimiento y cultivo del saber, e incluso la mercantiliza al ponerla al servicio del sistema económico.

de Educación, de carácter bianual, complementada con la convocatoria semestral de un grupo de seguimiento formado por altos funcionarios de cada Estado (BFUG o Bolonia Follow-Up Group). Las declaraciones que suelen acompañar a las conferencias, y los informes, recomendaciones y conclusiones que siguen a las reuniones del BFUG son una genuina manifestación de *soft law*, transformado luego en *hard law* de los Estados participantes en el proceso. En este sentido, ha habido una centralización de la ordenación de los títulos universitarios a nivel europeo, moderada por reducirse a las líneas maestras del modelo y por supeditarse a la efectiva incorporación por parte de los Estados del espacio europeo.

A nivel interno, la descentralización formal se manifiesta en la intervención de múltiples instancias para la aprobación de titulaciones oficiales, mientras que la descentralización material o liberalización se produce por la potenciación de la autonomía de las universidades, que ahora imparten titulaciones de cuño propio. Sin embargo, el resultado final ha sido de centralización reguladora, no solo por la señalada homogeneización internacional del modelo de titulaciones, sino también como consecuencia de la rigidez encorsetadora que ha envuelto ese aparente impulso de la autonomía: multiplicación de la oferta y dificultades de adaptación según la evolución, sin generar efectos tangibles en la calidad de la formación universitaria.

La reforma de las titulaciones superiores ha querido ser cualitativa, aunque al final se ha proyectado sobre todo en un plano formal. A los efectos de este estudio cabe seleccionar sus cuatro notas más relevantes.

Reestructuración de los niveles formativos acreditados

El régimen sustancial de configuración y aprobación de las titulaciones universitarias se contiene en el Título VI LOMLOU (arts. 33 a 38), desarrollado por un reglamento capital (Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, sobre ordenación de enseñanzas universitarias oficiales, modificado de manera importante por el Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, en adelante ROEU), amén de otras disposiciones complementarias. Con ellas hemos pasado del esquema diplomatura-licenciatura-doctorado, con sus equivalentes, a un modelo de tres escalones más homogéneos y realmente sucesivos: grado⁸-máster⁹-doctorado. Esta estructura se aplica en todo el

⁽⁸⁾ Realmente, el grado unifica los anteriores estudios universitarios de *ciclo corto*, de *ciclo largo* y *solo de segundo ciclo*. Lo cual ha sido fuente de conflictos y desavenencias entre los otrora titulados superiores y medios, puesto que dificulta la fijación de equivalencias entre los títulos anteriores y los nuevos.

⁽⁹⁾ La Declaración de Bolonia solo aludía a dos niveles, al agrupar máster y doctorado como posgrados, pero la realidad de las cosas ha terminado imponiendo la división a tres, como recogió la Declaración de Bergen (2005). Con la instauración del título de máster oficial se quiere reservar ese término para la formación especializada de posgrado, frente a másteres no universitarios y a títulos propios de máster de las universidades.

EEES y eso hace más reconocibles las titulaciones universitarias en ese entorno, lo que propicia su libre circulación. Pero el avance ha sido limitado y está produciendo importantes problemas, especialmente acusados en nuestro caso, por no haberse unificado la extensión de esos escalones, sobre todo en los niveles del grado y el máster. Aunque la generalidad de los países implicados maneja esquemas de 3 + 2 cursos académicos¹⁰, algunos Estados –como España– han implantado un modelo de 4 + 1 años¹¹, que produce un desacoplamiento práctico con otros países y con nuestros propios antecedentes (diplomaturas y primeros ciclos de tres años, segundos ciclos de dos años, y licenciaturas de cinco años).

Se trata de una relevante decisión tomada en el plano reglamentario y no por el legislador, como parece exigible por su trascendencia, cuyas razones no están claras. Mientras el art. 10.1 del Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, sobre estructura de las enseñanzas universitarias y regulación de los estudios universitarios de grado abrió una horquilla de entre 180 y 240 créditos para estos títulos, el ROEU, que lo sustituyó, fijó de manera taxativa en 240 créditos la extensión obligatoria de todos los planes de estudios de grado (art. 12.2). En consecuencia, aunque los másteres pueden oscilar entre 60 y 120 créditos, en la práctica suele tenderse al mínimo de la horquilla, en disonancia con el entorno europeo.

Aparte de que los nuevos estudios pretenden ser cualitativamente distintos, lo cual dificulta las equivalencias, los hechos son contundentes: tras cuatro años de plena implantación del nuevo modelo, cuando las aulas solo albergan estudiantes de diplomatura o licenciatura para examinarse de asignaturas pendientes (hasta el 30 de septiembre de 2015), nuestro ordenamiento sigue sin pronunciarse sobre la equivalencia de los nuevos títulos con los anteriores expedidos en España¹² y con los nuevos obtenidos en el extranjero¹³, cuestión crucial en materias como el acceso a la función pública. Aunque parece que este vacío se va a cubrir

⁽¹⁰⁾ En realidad la unidad de medida es el número de créditos: grados generales de 180 ECTS y másteres especializados de hasta 120 ECTS.

⁽¹¹⁾ Grados de 240 ECTS y másteres de entre 60 y 120 ECTS. Solo totalizando 300 ECTS, incluidos 60 de nivel de máster, se puede acceder al doctorado.

⁽¹²⁾ Desde luego, la disposición adicional 4ª ROEU garantiza a los títulos universitarios pre-Bolonia el mantenimiento de sus efectos académicos y profesionales (como no podría ser de otro modo, y menos por parte de una disposición reglamentaria). Pero ni la LOU ni su desarrollo normativo se pronuncian sobre la traducción o equivalencia de los títulos anteriores a la reforma respecto a los posteriores, lo cual los sitúa en un limbo incómodo.

⁽¹³⁾ En aplicación del Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, los títulos obtenidos en el extranjero se siguen homologando hoy, de forma anacrónica y disfuncional, a diplomado o licenciado.

próximamente y que se quiere abrir la opción de diseñar grados de 180 ECTS, la solución que se adopte será necesariamente insatisfactoria para algunos, pues el desajuste de las piezas del puzle obliga a tomar decisiones forzadas. La dificultad objetiva para reconocer la equivalencia de una diplomatura de tres años a un grado de cuatro cursos (240 ECTS) dificulta que tampoco las licenciaturas reciban el reconocimiento de nivel equivalente a máster. Pero ello resulta incongruente con el inevitable reconocimiento en España de grados extranjeros de tres años o 180 ECTS. El rompecabezas no tiene solución natural.

La superación de estas incongruencias puede venir a través del llamado Marco Español de Cualificaciones de la Educación Superior (MECES). La falta de armonía entre los distintos países ha llevado a instaurar, tanto a nivel europeo como nacional, escalas de referencia de niveles formativos de las titulaciones superiores según la cualificación que proporcionan. La iniciativa partió de la Declaración de Bergen (2005), que identifica tres ciclos de formación, alentando que el Marco Europeo se complemente con Marcos Nacionales compatibles. En España se ha concretado mediante el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, que establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES). Esta disposición establece cuatro niveles en los cuales deben incardinarse todas las titulaciones oficiales de Educación Superior, con independencia de su denominación formal: técnico superior (para enseñanzas superiores no universitarias de rango inferior al grado), graduado, máster y doctor.

Esta herramienta fundamental¹⁴, que también se puede proyectar a todo el espectro de la educación reglada¹⁵, es todavía poco conocida por el gran público y está infrautilizada, pero permitiría acometer problemas como las equivalencias pendientes superando desajustes cuantitativos (en años, cursos o créditos) por apelación a criterios cualitativos de comparación. Así se ha resuelto por ejemplo el posicionamiento de los grados que por

¹⁴ Otra técnica relevante a nivel europeo es el Suplemento Europeo al Título, regulado por el Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto, como documento que puede acompañar a un título oficial individual con información completa y estandarizada del nivel y cualificación que acredita.

¹⁵ Precisamente uno de los problemas del Marco Bolonia de Cualificaciones (QF-EHEA) es su duplicación con el marco impulsado por la UE (EQF), que estructura en ocho niveles porque abarca todos los tipos de formación (no solo la superior). El nivel 4 son los títulos que dan acceso a la Educación Superior; los niveles 6 a 8 se corresponden con los tres ciclos de Bolonia; y el nivel 5 comprende los ciclos cortos de Educación Superior, como nuestros técnicos superiores. España tiene pendiente la aprobación de su propio MECU o Marco Español de Cualificaciones, que traduzca ese esquema al ámbito interno.

razones singulares alcanzan o superan los 300 ECTS de extensión, que pueden obtener equivalencia *a nivel de máster* (en el MECES)¹⁶.

Reforma cualitativa de metodología y contenidos

Bolonia, o los reformadores *con ocasión de Bolonia*, han impuesto un carácter práctico y pragmático a la formación superior, que debe enseñar a *hacer cosas* más que a acumular conocimientos, para facilitar la empleabilidad de los egresados. Hemos pasado de un modelo de impartición de conocimientos a otro de formación en habilidades y competencias y, como resultado, de cualificaciones profesionales. Esta transformación –más voluntarista que real– no tiene que ver con la descentralización educativa, pero repercute profundamente en la configuración de los títulos y origina algunas dificultades de reconocimiento de equivalencias, antes aludidas. Aparte de que genera cuestiones nuevas, como el debatible dogma de la diferencia esencial entre el crédito de grado y el crédito de máster, convertidos en monedas no intercambiables e integrantes de titulaciones independientes y sin solapamiento posible. Curiosamente, ambos tienen la misma extensión cualitativa (miden la carga de trabajo de un estudiante, fijada en 25-30 horas por crédito por el art. 4.2 del Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre), pero una esencia incompatible a efectos de convalidaciones y reconocimientos. Aunque la práctica ofrece abundantes casos de grados completamente especializados y másteres generalistas, con solapamientos formativos claros.

¹⁶ Lo cual no es exactamente lo mismo que dar equivalencia directa a máster oficial. El Real Decreto 96/2014, de 14 de febrero, modifica el MECES para permitir adscribir al nivel 3 (máster) los grados de universidades españolas que por normativa UE deban comprender al menos 300 ECTS, siempre que un mínimo de 60 de ellos tenga nivel de máster, y así se verifique por una agencia de evaluación. Es el caso de los estudios de Medicina, Farmacia, Odontología, Veterinaria y, en algunos supuestos, de Arquitectura, en virtud de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (transpuesta en España por el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre), que establece unas exigencias formativas para el reconocimiento directo de esos títulos profesionalizantes en todo el territorio UE. Esa disposición ha sido actualizada mediante la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013.

Supresión del catálogo de titulaciones oficiales y habilitación a las universidades para crearlos

Es quizás la modificación de más calado y mayor relación con la descentralización educativa. Frente al modelo tradicional de censo de productos formativos oficiales, que se materializaba en un listado cerrado de diplomaturas y licenciaturas sobre el que las universidades podían concretar su oferta académica¹⁷, el legislador ha liberalizado esta competencia, trasladando a las propias universidades la capacidad de definición de sus productos formativos oficiales¹⁸. Lógicamente, con un contrapeso: la verificación externa inicial y la posterior acreditación periódica de esas titulaciones para asegurar unos requerimientos de calidad inexcusables, de los que se da publicidad a través de un registro público (el Registro de Universidades, Centros y Títulos)¹⁹.

Esta medida potencia la autonomía universitaria, aunque también el sistema anterior era compatible con ella, y desborda el marco de la mera descentralización administrativa u organizativa al trasladar la función de diseño de las titulaciones universitarias básicas a los operadores de este sector. La cuestión es si esta libertad de configuración ha mejorado nuestro sistema universitario o no. Es pronto para hacer una valoración profunda, pero al menos es evidente que se ha incumplido uno de los objetivos de la reforma universitaria: la reducción del exceso ineficiente de la oferta académica de las universidades. El número de titulaciones ha crecido como una floración incontrolada, pese a las circunstancias de congelación y reducción de recursos personales y económicos en las que se ha producido la reforma²⁰. Los controles de calidad son meticulosos, pero no han servido para racionalizar la oferta universitaria.

⁽¹⁷⁾ Las titulaciones oficiales y sus directrices generales eran aprobadas por el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades (art. 28.1 LRU). Mediante el Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, se aprobaron directrices generales comunes a todos los títulos y se creó el Catálogo de Títulos Universitarios Oficiales. Luego, el Gobierno fue aprobando directrices propias de cada título del catálogo, además de un listado de homologaciones de los títulos anteriores a la reforma LRU (planes no renovados) a los del catálogo (planes renovados), contenido en el Real Decreto 1954/1994, de 30 de septiembre.

⁽¹⁸⁾ La versión original de la LOU 2001 mantuvo la atribución al Gobierno de la competencia para definir los títulos universitarios con carácter oficial y validez en todo el territorio y las directrices generales de sus planes de estudios (art. 34.1), los cuales conformaban el Catálogo de Títulos Universitarios Oficiales. El cambio de régimen vino con la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de reforma de la LOU, en clara cesión a la resistencia corporativa a la reducción de titulaciones.

⁽¹⁹⁾ El RUCT está previsto en el art. 34.2 y en la disposición adicional 20ª LOMLOU, se regula por el Real Decreto 1509/2008, de 12 de septiembre, y es competencia del Ministerio de Educación. Puede consultarse online (<https://www.educacion.gob.es/ruct/home>).

⁽²⁰⁾ En seis años, entre agosto de 2008 y marzo de 2014, el Consejo de Ministros ha declarado oficiales la friolera de 8.816 titulaciones (2.573 grados, 3.705 másteres y 2.538 doctorados). Mediante periódicas resoluciones de la Secretaría General de Universidades se publican en el BOE paquetes de nuevas titulaciones de distinto tamaño, en un proceso que solo en el caso de los grados parece moderarse. Con los estudios pre-Bolonia se calcula que se llegaron a ofertar unas 2.100 licenciaturas y diplomaturas, de las que casi un tercio no llegaban a sumar 100 estudiantes.

Por otro lado, en realidad, la supresión del catálogo ha sido solo parcial, ya que el Gobierno mantiene la competencia para aprobar directrices para los títulos que habilitan para el ejercicio de profesiones reguladas (arts. 12.9 y 15.4 ROEU). El art. 35.1 LOMLOU atribuye al Gobierno la competencia de aprobar directrices y condiciones para la obtención de todo título universitario oficial. Sin embargo, al no haber catálogo de titulaciones, tales directrices solo pueden ser genéricas (como demuestra la propuesta de diciembre de 2006 que no llegó a aprobarse). En la práctica solo existen directrices específicas para los títulos habilitantes profesionalmente: mediante acuerdo del Consejo de Ministros se fijan las condiciones exigibles a sus planes de estudio y mediante orden ministerial se concretan los requisitos de contenido para su verificación. Se ha producido así un efecto indirecto de gradación de las titulaciones en habilitantes o *de primera clase* (con condiciones de denominación y estructura, y sobre todo con reserva de ejercicio profesional), que indirectamente constituyen cierto catálogo, y el resto –o no habilitantes–, que carece de reserva de denominación (al menos negativa o excluyente) y de actividad profesional ejercitable.

Sujeción de las titulaciones a procedimientos de acreditación para adquirir y mantener su carácter oficial

La libertad de configuración de las titulaciones se ha compensado con un control muy celoso mediante distintos procedimientos administrativos para su aprobación inicial, pero también para su modificación y mantenimiento oficial en el tiempo, supeditado a un seguimiento continuo y a una reevaluación periódica. Cuestión que, pese a su trascendencia, está prácticamente deslegalizada y regulada por el ROEU a partir de las escuetas previsiones del art. 35 LOMLOU. Al igual que lo relativo a los títulos universitarios en general, tal como bien ha criticado Martínez (2007: 186), para quien esta *desregulación neorreguladora* posiblemente vulnera las exigencias constitucionales de reserva de ley (214, 223 y 225).

Son procedimientos *complejos* porque se componen de distintas fases enlazadas, como efecto precisamente de la descentralización de las competencias educativas: la adquisición de carácter oficial requiere superar los trámites de verificación (por el Consejo de Universidades, previo informe obstructivo de una agencia de evaluación), autorización de implantación (por la comunidad autónoma competente) y oficialización y registro (por el Consejo de Ministros). Y son procedimientos *incompletos*

porque todo el centro de atención es *el camino de entrada* u oficialización de títulos con validez en todo el territorio nacional, sin que esté bien perfilado el *camino de salida*, con todas sus posibilidades y combinaciones. Por ejemplo, en caso de denegarse la renovación de la acreditación, el art. 27.bis.8 ROEU no deja muy claro a quién corresponde declarar extinguido el plan de estudios y adoptar medidas de salvaguarda de los derechos académicos de los estudiantes afectados (Consejo de Universidades, Ministerio de Educación, comunidad autónoma). Igualmente, hay que plantear si cabe la revocación de las autorizaciones autonómicas de implantación al margen de procedimientos de renovación de la acreditación –en principio debe ser posible– y sus efectos sobre el carácter oficial de un título para el cual es condición previa.

Resulta paradójico que la potente descentralización de estos procesos –ya presente en la LOU 2001, pero intensificada en 2010 con la habilitación de las agencias de evaluación autonómicas para intervenir en procedimientos de verificación y de renovación de la acreditación²¹– se haya vuelto en realidad contra la libertad de creación de titulaciones por parte de las universidades. Porque al ser el control más intenso, como revela el minucioso Anexo I ROEU sobre el contenido de la memoria de verificación de títulos oficiales, se han recentralizado múltiples aspectos de la docencia, que al pasar a ser objeto de aprobación y constar en el RUCT, quedan congelados para su modificación posterior mediante un procedimiento complejo y desalentador en la práctica. Primero hay que superar las propias barreras y procedimientos internos de cada universidad, a veces nada sencillos, y luego acometer la tramitación ante el Consejo de Universidades, superando el informe de la agencia de evaluación. Cuestiones como la ampliación de la oferta de plazas de una titulación, abriendo por ejemplo un grupo más, o cambiar de curso la programación de una asignatura obligatoria dejan de estar realmente en

⁽²¹⁾ El Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, de reforma del ROEU, diluyó la atribución exclusiva a la agencia nacional (ANECA) de la facultad de emitir informes de verificación de titulaciones, para pasar a dar juego a las denominadas agencias ENQA (o acreditadas por esta asociación europea independiente), que pasan a compartir con ANECA tanto la competencia para establecer protocolos de evaluación (art. 24.3) como la capacidad para emitir informes de verificación (art. 25.3). En la actualidad cuatro agencias autonómicas tienen acreditación ENQA (ACSUG en Galicia, AQU en Cataluña, ACSUCYL en Castilla y León y AAC en Andalucía). Además, el resto de comunidades con agencias de evaluación presionan para que esas entidades asuman, además de funciones de seguimiento de las titulaciones, que ya ejercen (art. 27.1), las de informar en los decisivos procesos de renovación de la acreditación, aprovechando la dicción literal del art. 27.bis ROEU. La disparidad de criterio entre agencias, por mucho que haya directrices y protocolos comunes, y sus consecuencias disgregadoras, merecería un estudio específico.

manos de la universidad. El peligro es la tentación *de ir por fuera* en algunos de estos cambios, lo que genera una disociación progresiva de teoría y realidad mediante una parafernalia de protocolos y procedimientos que no empapan la práctica de la formación, así como la segregación en las universidades entre estructuras docentes y estructuras de tramitación formal. Sin duda, el modo en que se realicen los procedimientos para renovar la acreditación va a resultar decisivo.

Lo grave es que no está claro que ese celo controlador se traduzca en verdadera garantía de calidad de la oferta docente. Hemos creado una costosa²² superestructura de protocolización que es cuestionable que conduzca a la tan pregonada excelencia académica. Todavía no actúa como verdadero filtro de calidad y ni siquiera proporciona al público información clara sobre la calidad comparativa de cada universidad, centro o titulación. Todavía no se conoce el caso –aunque hayan sido pocos los años de funcionamiento del modelo– de ninguna titulación que haya perdido su acreditación o se le haya retirado la autorización para implantarse. La medida más severa ha sido la suspensión de matriculación durante un curso académico.

Valoración crítica y conclusiones

La competencia estatal exclusiva sobre el régimen de los títulos académicos y profesionales es un condicionante estructural de la descentralización educativa y de la autonomía universitaria, que paradójicamente puede redundar en mayores posibilidades de descentralización funcional. Así ha ocurrido en teoría a raíz de la reforma de Bolonia, que ha liberalizado la creación de titulaciones universitarias, compensándola con procedimientos de acreditación externa de calidad para su aprobación y mantenimiento oficiales, procedimientos en los que se da entrada a diversas entidades estatales y autonómicas (en especial, a las agencias regionales de evaluación).

⁽²²⁾ En plena crisis económica hemos advertido que *evaluar cuesta*. La estructura de agencias regionales de evaluación multiplica el gasto público sin necesidad. Y ese gasto se duplica ahora con la puesta en marcha de los procesos de renovación de la acreditación. Esto justifica en buena parte el aplazamiento del comienzo de estas revaluaciones mediante el Real Decreto 534/2013, de 12 de julio.

Sin embargo, el nuevo modelo de titulaciones, estandarizado en todos sus extremos y diseñado sobre la adquisición de competencias, produce en la práctica un efecto centralizador, detrayendo de las universidades la capacidad efectiva de gobierno de sus productos académicos, condicionados minuciosamente por procedimientos muy protocolizados, con clara subversión del fondo a la forma, y en los que los mecanismos de corrección y sanción están aún inéditos. No hay señales de reajuste de la inflación de la oferta formativa, que sigue creciendo, ni disponemos de un ranquin claro de calidad de titulaciones, ni siquiera de universidades. Y es dudoso que los procesos de verificación y de renovación de la acreditación vayan a proporcionarlo.

Para que la descentralización, que no es un fin en sí misma, sea operativa y produzca efectos beneficiosos en el sistema educativo es preciso:

Primero, la clarificación del elemento central (al que necesariamente hace referencia un sistema *descentralizado*), es decir, la fijación fuerte y nítida de unas reglas básicas del sistema que permitan luego el juego armónico y simbiótico de los centros periféricos de decisión. En la Educación Superior se ha elevado el nivel de convergencia al ámbito internacional, pero de forma inacabada, sin terminar de garantizar la equivalencia de las titulaciones y la libre circulación de titulados.

Segundo, la descentralización debe ir acompañada de liberalización o flexibilidad reales. Si no, es estéril. En un modelo de universidad masiva como la española, no todo puede ser excelente, ni realmente hace falta que lo sea. Más bien debe haber variedad y a la vez transparencia y disponibilidad de información adecuada por parte de la sociedad y de los usuarios del servicio. En la ordenación de las titulaciones se ha construido una estructura gigantesca, compleja de tramitar y cara de mantener, cuyos beneficios no son evidentes. ¿No sería mejor liberalizar realmente y que la sociedad y el mercado pongan a cada uno en su sitio²³? ¿Vale la pena mantener la categoría de títulos *oficiales* cuando están deslegalizados y son de creación y diseño de cada universidad? El problema es que nuestra tradición es *oficialista* y, a pesar de las corrientes neoliberales, la sociedad sigue reclamando al Estado que establezca un sistema y controle su

²³ Resulta revelador el movimiento desformalizador acometido en algunas de las mejores universidades del mundo, que han abierto su formación de manera universal e incluso gratuita –como hace la University of the People, fundada en 2009 en California con un perfil emprendedor e innovador– mediante MOOC (*massive open online courses*). En España esta modalidad se abre paso con fuerza a través de la plataforma MiriadaX (también están las anglosajonas Coursera y EdX), con participación de una veintena de universidades.

funcionamiento, más allá de la mera fijación de las condiciones de obtención de un título superior, *ex art. 149.1.30ª CE*. Aparte de que después del titánico esfuerzo gastado en la reforma de Bolonia no quedan energías para promover un cambio de tal calado. Más bien habrá que ser consecuentes con las decisiones tomadas, con los retoques necesarios para que el sistema sea eficiente. El proceso de renovación de la acreditación, que ahora se abre ante nosotros, tiene la palabra.

Referencias bibliográficas

- Aragón Reyes, M. (2013). Las competencias del Estado y las comunidades autónomas sobre educación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98.
- Bonal, X., Rambla, X., Calderón, E. y Pros, N. (2005). *La descentralización educativa en España*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Gairín, J. (Coord.) (2005). *La descentralización educativa*. Madrid: Praxis.
- González García, J. V. (2009). La ordenación de las enseñanzas universitarias. En J. V. González García (Dir.). *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*. Pamplona: Thomson-Reuters.
- Martínez López-Muñiz, J. L. (2007). Títulos académicos y profesionales. Regulación y autonomía universitaria ante el Espacio Europeo de Educación Superior. En vv. AA., *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*. Navarra: Aranzadi.
- Parejo Alfonso, L. (2001). La autonomía de las universidades. En vv. AA., *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las universidades públicas*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Sánchez Saiz, A. J. (2008). *Autonomía local y descentralización*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Dirección de contacto: Rafael Caballero Sánchez. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Derecho Administrativo. C/ Pajares, 22; 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid. E-mail: r.caballero.sanch@gmail.com

Posición de las comunidades autónomas ante la autonomía escolar de los centros públicos*

How regional governments face the issue of school autonomy

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-276

Miguel Ángel Sancho

Fundación Europea Sociedad y Educación. Madrid. España.

Resumen

La normativa básica confiere a las comunidades autónomas una posición activa para promover la autonomía escolar de los centros educativos públicos. El análisis de la regulación que sobre la autonomía han realizado las comunidades autónomas hasta la fecha, nos dará una idea de la competencia real que tienen los centros.

Para ello se centrará la atención en los diversos campos de la actividad educativa. La gestión económica y de personas resulta en la práctica objeto de muy escasa autonomía. Algo más existe en lo relacionado con el proyecto educativo y los aspectos pedagógicos. Por otra parte, existen otras leyes que regulan la actividad de la Administración como las que afectan al personal funcionario, a la contratación de bienes y servicios, y a la actividad económica en general del sector público, que condicionan en gran medida la capacidad de decisión de un centro público en estas materias.

De ahí que podamos afirmar que la regulación emanada de las comunidades autónomas aporta pocos avances y concreciones en la autonomía de los centros públicos, a nuestro parecer por dos motivos fundamentales. El primero es la legislación básica a la que están supeditados los desarrollos normativos que realicen las autonomías y el marco normativo de derecho público vinculante a todo órgano de la Administración, o sea también a los centros educativos públicos. El segundo motivo es que, de alguna manera, ha faltado hasta la fecha voluntad política práctica por parte de las administraciones, que prefieren mantener los mecanismos de control a priori que la legislación les ofrece. A ello hay que sumar la falta de cultura y tradición por parte de los centros públicos que los lleve a

(*) Artículo elaborado en el marco del proyecto de investigación DER2011-28259, *Sistema educativo y descentralización territorial*, subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

adoptar o buscar esa autonomía en los pequeños márgenes que la normativa permite.

Palabras clave: autonomía, competencia, delegación, dirección, proyecto educativo, control.

Abstract

Basic Spanish legislation gives regional government authorities an active position in promoting public school autonomy. Analysis of the regulations regional governments have enacted concerning school autonomy thus far will give us an idea of the real powers schools have.

To achieve this, we focus our attention on the different fields of activity in education. Human resource management and economic management have very little autonomy in practice. There is more autonomy involved in plans for education and teaching-related matters. Moreover, government activity is subject to other laws as well, such as laws that affect civil servants, the procurement of goods and services and the public sector's economic activity in general. Such regulations constrain the ability of public schools to take decisions.

Hence we can say that regional regulations do little to advance or specify matters in public school autonomy, and this, in our view, can be attributed to two main reasons. The first is the basic national laws to which all regional legislative developments are subject and the public-law legislation binding all government organizations, including public schools.

The second reason is that, somehow, political willingness has been lacking on the part of the education authorities, who prefer to keep the tight a-priori control that legislation gives them. To this we must add the fact that Spanish public schools have no culture or tradition of seeking autonomy within the narrow limits the law permits.

Key words: autonomy, power, delegation, leadership, education plans, control.

Introducción

La LOE¹, al regular la autonomía de los centros educativos de una forma que es mantenida por la LOMCE, establece que las administraciones

⁽¹⁾ Las referencias que se hacen a la LOE son a su texto consolidado, después de las reformas introducidas por la LOMCE.

educativas «podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que determinen, incluidas las relativas a la gestión de personal, responsabilizando a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro» (art. 123,5 LOE). Además, la LOMCE sustituye en el art. 120.3² el mandato dirigido a las administraciones educativas de «favorecer» la autonomía por el de «potenciarla y promoverla», lo que sitúa a las comunidades autónomas en una posición más determinante para conferir mayor autonomía a los centros educativos. Se hace necesario pues revisar la normativa emanada de las comunidades autónomas para conocer en qué medida ha delegado en los centros educativos mayores competencias, que signifiquen una mayor autonomía pedagógica, de organización y funcionamiento, y de gestión de los centros educativos.

Un mayor grado de descentralización territorial, si bien acerca la toma de decisiones al lugar y a las personas afectados, no necesariamente produce un aumento en la autonomía de los centros educativos (Legrand, 2009: 75). De hecho, España, con una fuerte descentralización en materia educativa, revela en los indicadores internacionales un bajo índice de autonomía escolar (Eurydice, 2007; OCDE, 2012). La autonomía demanda por parte de los centros la capacidad de tomar decisiones, la capacidad de organizarse. La autonomía lleva consigo el «reconocimiento de ámbitos de regulación y decisión a favor de órganos específicos de dirección del establecimiento que le permita concretar el proyecto educativo del establecimiento del modo más adecuado» (López- Muñiz: 2004: 489).

Para poder hacer un análisis más sistemático de la normativa emanada de las comunidades autónomas, pondremos el foco de atención en las diversas áreas susceptibles de autonomía. La LOE, en el art. 120.1, las sintetiza en tres³: autonomía pedagógica, de organización y funcionamiento, y de gestión. En este sentido, cuando el art. 120,2 LOE dice que los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro, está haciendo referencia a los tres campos principales de autonomía. La autonomía de gestión la dividiremos a su vez en personal y económica.

² Art. 120,3: «Las administraciones educativas potenciarán y promoverán la autonomía de los centros, de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados».

³ Art. 120,1: «Los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente ley y en las normas que la desarrollen».

Por otra parte, nos vamos a referir exclusivamente a los centros públicos⁴, pues los centros privados y concertados, como consecuencia del derecho de creación de centros contemplado en el art. 27.6 CE que lleva consigo el derecho a la dirección e ideario propio, gozan de mayor autonomía.

Autonomía pedagógica

El proyecto educativo del centro manifiesta su autonomía pedagógica. Así se afirma en muchos de los textos normativos consultados, como por ejemplo en el artículo 91 LECat. El proyecto educativo pretende recoger o significar la singularidad de un determinado centro, ser el instrumento que le permite adaptarse a un determinado entorno o seguir un específico currículo o métodos pedagógicos que el centro quiera tener o experimentar.

¿Pero en qué límites se encuadra el proyecto educativo que, como muestra de su capacidad de autonomía, se da el propio centro? En Cataluña, el régimen jurídico del proyecto lo encontramos regulado en el artículo 94 LECat. El proyecto educativo se lo propone el director al claustro. Su aprobación corresponde al consejo escolar y luego el director lo traslada a la Administración. Esta comprobará que es conforme al ordenamiento jurídico existente y puede instar su modificación si no lo fuese. Es decir, el proyecto no puede ir más allá de lo que viene regulado en la LECat, en el decreto de autonomía que la desarrolla y en otras normas que se dicten en aplicación de las anteriores.

Por lo que se refiere al contenido del proyecto educativo, el DACat en su art. 2 lo considera la máxima expresión de la autonomía, que la extiende a los siguientes campos: pedagógica, organizativa y de gestión de los recursos humanos y materiales. Además, se menciona la posibilidad de establecer proyectos de innovación pedagógica y curricular, a los que la Administración puede acceder para garantizar cuando proceda su adecuación (art. 16 DACat).

Los límites a las denominadas estrategias pedagógicas propias vienen señalados en el art. 17,3. Las estrategias didácticas propias que impliquen

⁽⁴⁾ Para una visión general de la autonomía de la escuela pública véase: M. Á. Sancho Gargallo (2013). *Autonomy and Pluralism in the Education System: A Case Study of Spanish Public Schools in the International Context. Journal of School Choice: Research, Theory, and Reform*, 7 (1), 61-87. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/15582159.2013.759843>.

una alteración en la asignación global de las horas de cada materia en el conjunto de la etapa o que aumenten el número máximo de materias que se pueden cursar simultáneamente deben contar con la autorización del Departamento de Educación antes de aplicarse en el centro.

Detengámonos ahora en la dimensión pedagógica y curricular, donde el Gobierno de la Comunidad de Madrid ha querido conferir más autonomía a los centros educativos para buscar una mejora de la calidad. Es a nuestro juicio una de las pocas medidas efectivas que, a nivel autonómico, suponen una delegación mayor de competencias en los centros.

Pues bien, este Gobierno lo ha hecho por medio de una serie de recientes órdenes y decretos que regulan la autonomía pedagógica, trasladando unas facultades a los centros para configurar un proyecto docente en los aspectos curriculares propios. El Decreto 13/2011, de 24 de marzo, en su exposición de motivos hace referencia a los artículos de la LOE que regulan la autonomía.

La encomienda que la Ley Orgánica de Educación realiza, en su artículo 120, a la Administración educativa de favorecer la autonomía pedagógica de los centros docentes y el desarrollo de planes de innovación específicos, aconsejan una modificación del Decreto 23/2007, de 10 de mayo, que permita una adaptación curricular de sus contenidos en determinados supuestos, respetando lo dispuesto en el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria.

A tal fin, por medio de un artículo único, añade una disposición adicional tercera sobre autonomía pedagógica mediante el cual la Consejería de Educación podrá autorizar cambios en las áreas de currículo, sin que ello suponga alterar las enseñanzas mínimas establecidas en el real decreto que desarrolla la LOE.

Para instrumentar esta posibilidad que se abre de dotar de mayor autonomía pedagógica, se dicta la Orden 2774/2011, de 11 de julio, de la Consejería de Educación y Empleo, por la que se desarrollan los Decretos de Autonomía de los Planes de Estudio en la Educación Primaria y en la Educación Secundaria Obligatoria, y se regula su implantación en los centros educativos de la Comunidad de Madrid.

Es decir, dentro del ámbito competencial que corresponde a la comunidad autónoma para la fijación del currículo, esta puede autorizar

cambios a iniciativa de los centros educativos. En todo caso, se ha de garantizar el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos por el Real decreto que desarrolla la LOE y de otras condiciones establecidas por la Comunidad de Madrid (art. 3 de la Orden 2774/2011).

Para poder establecer esa adaptación curricular en el centro, la propia Administración debe llevar a cabo un proceso para autorizarla. Para solicitar dicho proceso, hay que contar con el parecer favorable del consejo escolar y del claustro, y adjuntar una serie de memorias.

La posibilidad de establecer variaciones en el currículo, aunque bastante condicionada y limitada, abre una ventana a la pluralidad de proyectos. Se quiere fundamentar también, como recoge la breve exposición de motivos, en la recomendación que hace el art. 120 de la LOE de que los centros experimenten e introduzcan variaciones en los contenidos y los horarios, y lleguen a configurar lo que se ha llamado ‘proyecto pedagógico propio’.

De lo examinado hasta el momento podemos deducir que, desde un punto de vista jurídico competencial, esta nueva posibilidad de autonomía pedagógica, al estar sometida a un proceso de autorización individual, no supone propiamente una transferencia de competencias. Pero sí que aporta la posibilidad de avanzar en una cierta diferenciación o especialización pedagógica de los centros, dentro del marco que supone respetar los contenidos mínimos. De esta manera, los centros podrán determinar variaciones en función de las materias optativas, o realizar algunos cambios en las distribuciones horarias.

Esta normativa autonómica de la Comunidad de Madrid puede quedar modificada por la nueva legislación orgánica. A la hora de fijar el currículo escolar, La LOMCE establece en el art 6 bis una distribución diferente de competencias entre el Estado, las comunidades autónomas y los centros. Se constituyen tres grupos de asignaturas: troncales, específicas y de libre configuración autonómica. A las comunidades se las faculta para completar el contenido de las troncales y establecer los contenidos de las específicas y de libre configuración (art. 6 bis, 2,c). Respecto a los centros, se dice que podrán completar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica (art 6 bis, 2,c)⁵.

Habrà que ver cómo el Gobierno determina el contenido básico del currículo que le corresponde para valorar el impacto real que tiene en las

⁵ Un tratamiento más extenso de este tema se puede encontrar en un reciente artículo: M. Á. Sancho Gargallo (2014). Autonomía y Liderazgo en la LOMCE. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 46, 56-63.

competencias de las autonomías, si aumentan o se preserva un contenido curricular común para todo el territorio nacional.

Algún autor (De los Mozos y Touya, 2004: 32) se ha manifestado estar en contra de esa posibilidad de diferenciación:

La LOMCE a su vez da carta de naturaleza a la dispersión autonómica, pues el nuevo art.6 bis LOE clasifica las asignaturas del sistema educativo español en troncales, específicas y de libre configuración autonómica, lo que puede dar lugar a una aparente unificación básica de los contenidos educativos.

Por el contrario, algunas comunidades autónomas como Cataluña y el País Vasco han visto en este mismo artículo una amenaza a sus competencias autonómicas por la regulación que se hace de las materias troncales ya que su carga «no será inferior al 50% del total del horario lectivo fijado por cada Administración educativa como general».

Volviendo a la situación que estamos examinando, se puede decir que, aunque se cuenta con poco tiempo de experiencia, lo habitual es que las propuestas enviadas por los centros a Ordenación Académica –siempre con el parecer del consejo escolar y del claustro– sean autorizadas.

Una prueba de ello la encontramos en una reciente disposición de la Consejería (Orden 2007/2013 de 20 de julio) por la que se aprueba la implantación y el cese de proyectos propios de Educación Primaria en colegios públicos para el año académico 2013-14. La denominación ‘proyecto propio’ y el hecho de que forme parte del proyecto educativo y de que sea debidamente anunciado y dado a conocer a los padres da idea del deseo de permitir a los centros, vía aprobación de cada caso particular, una mayor diversidad, siempre dentro del respeto a los contenidos mínimos fijados por el Estado, como ya hemos reiterado.

No siempre agrada a las diversas instituciones y actores que trabajan en educación la posibilidad de una mayor autonomía. Por eso, la posibilidad que abren los decretos de 2011 de la Comunidad de Madrid fue objeto de recurso por algún sindicato, que veía en la Orden 2774/2011, de 11 de julio, a la que nos hemos referido anteriormente, una vulneración del principio de jerarquía normativa y una intromisión.

Impugnada la Orden, la STSJM 47/2013 resolvió que el desarrollo efectuado por ella no se extralimita respecto de las previsiones legales y reglamentarias que se establecen en la LOE 2/2006, en los reales decretos

estatales, y especialmente en los Decretos autonómicos 22/2007 y 23/2007, ni va más allá de la autorización de desarrollo normativo que dan dichos decretos, por lo que resulta procedente la desestimación del recurso.

Y esto es así porque reconoce que los centros, al amparo de dichos decretos, en el ejercicio de su autonomía, podrán adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o ampliación del horario escolar en los términos que establezca la Consejería de Educación. Además, al establecerse un procedimiento de autorización por parte de la Consejería parece evidente que no se da ningún tipo de vulneración de competencias por parte del centro.

De todas formas, lo que nos parece significativo del caso es el clima de rechazo a la autonomía práctica, a la posibilidad de diferenciación de centros. Esto pone de manifiesto que será necesario superar una cultura escolar que tiende en determinados sectores a la uniformidad y cierto inmovilismo, invocando el riesgo de atentar a la igualdad y equidad.

La autonomía pedagógica, dentro de los límites de las enseñanzas mínimas, va teniendo su implantación en la Comunidad de Madrid. Según informa la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, en el curso 2012-13, autorizó la implantación de proyectos propios en cerca de 200 centros de Educación Primaria y Secundaria de la región. Entre los múltiples proyectos propios presentados por los centros destacan los de especialización deportiva, científica y musical, lenguas extranjeras o refuerzos en Matemáticas.

Recientemente ha extendido esta posibilidad a los centros de Bachillerato y de Formación Profesional. Así, el Decreto 49/2013, de 13 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la autonomía de los centros para la fijación de los planes de estudio de enseñanzas de formación profesional del sistema educativo de la Comunidad de Madrid, quiere dar mayor capacidad de diferenciar las ofertas curriculares. La condición es que se respeten los contenidos mínimos, las horas asignadas a cada módulo y su duración. Los centros podrán promover proyectos específicos que conlleven una organización curricular de los módulos profesionales diferente de la establecida en los currículos de los ciclos formativos.

Otras comunidades, como es el caso de Cantabria, al regular la autonomía, son bastante intervencionistas. Por una parte, se permite que los centros, en el ejercicio de su autonomía, adopten experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o ampliación del horario escolar.

Pero a continuación se determina que lo harán en los términos que establezca la Consejería de Educación, sin que, en ningún caso, se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para dicha consejería (art. 128 LECant). Además, el apartado 3.º, al decir que se requiere permiso del Gobierno si esas medidas afectan a los títulos, no hace más que reiterar lo que ya se atribuye en nuestra Constitución al Estado como competencias exclusivas (art. 149.1.30 CE).

En el art. 55 del Decreto 25/2010 de 31 de marzo por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas Infantiles de Cantabria, se aborda la autonomía pedagógica, que se concibe de manera similar a otras normativas que estamos revisando: como la capacidad de elaborar el proyecto educativo. Este se presenta como el documento en el que se muestran las señas de identidad del centro de acuerdo con los principios y líneas prioritarias establecidas en los artículos 2 y 3 LECant.

En el caso de la comunidad autónoma andaluza, se emplean expresiones similares para denominar a la autonomía como es la de 'plan de centro' (art. 126.2 LEAnd). El plan de centro pretende ser el exponente o la plasmación de la autonomía del centro en sus diversas facetas. Hay que tener en cuenta que es una autonomía con un grado alto de control por parte de la Administración. Buena muestra de ello es que compete a la Consejería de Educación establecer el marco general que permita a los centros sostenidos con fondos públicos elaborar el plan de centro. Esto refleja una tendencia a la asimilación, de acuerdo con la fórmula de centros sostenidos con fondos públicos, de centros con titularidad pública y privada, tendencia que en el fondo es limitadora de la autonomía que correspondería a un centro privado.

Esos modelos de funcionamiento tendrán que estar de acuerdo con lo que establezca la Consejería de Educación. En la medida que haya una regulación detallada por parte de esta, menor será el campo de innovación y diferenciación que pueda tener cada centro educativo.

Por otra parte, se pone más énfasis a lo largo del articulado en la participación. La competencia para promover o presentar el reglamento o el propio proyecto educativo o de gestión queda imprecisa y en todo caso se va repitiendo en los diversos apartados que se fomentará la implicación de toda la comunidad educativa. En este sentido se observa más vaguedad que en el decreto de la Generalitat de Cataluña sobre autonomía que hemos analizado anteriormente.

Por lo que se refiere a Castilla-La Mancha, el art. 105 de la LECLM trata de la autonomía pedagógica concretándola en las programaciones

didácticas. La programación didáctica es el instrumento de planificación, desarrollo y evaluación de los ámbitos, áreas, materias o módulos del currículo.

Una muestra de hasta qué punto una regulación excesiva puede desvirtuar una afirmación general de autonomía se encuentra, a nuestro parecer, en Canarias. En el artículo 18 del Reglamento de Orgánico de los centros docentes públicos no universitarios se dice que los centros tendrán autonomía para elaborar y aprobar el proyecto de centro y los diversos proyectos que lo componen, pero se añade a continuación que se esto se hará en la marco del propio reglamento, que acaba regulando detalladamente amplios aspectos del centro educativo. La excesiva regulación cuando se desarrolla la autonomía la encontramos también en otras comunidades como La Rioja y Extremadura.

Autonomía de gestión económica

Nos ha parecido de interés, al iniciar el apartado correspondiente al ámbito de autonomía en la gestión económica de que disponen los centros educativos, hacer referencia al Decreto 149/2000 de 22 de junio, por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid.

La autonomía de gestión de los centros de la Comunidad de Madrid no ha tenido un especial tratamiento, a diferencia de lo que ocurre con la dimensión pedagógica, como hemos visto en el apartado anterior. Prácticamente solo podemos hacer referencia al mencionado decreto, en cuyo articulado se establecen unas facultades muy limitadas para los centros:

- El presupuesto viene marcado por un límite que no se puede superar.
- Los gastos solo se refieren al funcionamiento del centro.
- Todo lo relativo a personal viene determinado por la Administración.
- Cabe la gestión de ingresos extraordinarios, pero siempre que se asignen a gastos de funcionamiento.
- El límite del gasto viene marcado por el contrato de obra menor con destino a reparaciones ordinarias.
- Las reparaciones extraordinarias dependen de otro organismo que contrata.

Estas limitaciones y condiciones a las competencias de los centros en lo relativo a la gestión económica van a estar presentes en la normativa posterior tanto en la ley orgánica como en los desarrollos autonómicos que vamos a exponer brevemente.

Por ejemplo, observamos en el caso de Cataluña una autonomía muy limitada en la gestión económica. Así, el Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos, realiza el mismo planteamiento que en otros campos de la autonomía. Hace una declaración general de que los centros públicos disfrutan de autonomía en materia de gestión económica y para la contratación de servicios y recursos materiales en el marco de lo que prevé la legislación general en esta materia. Pero ya hemos hecho referencia a la limitación que establece la legislación general por ser el centro educativo público una unidad desconcentrada de una organización dentro de la Administración pública. Aunque se afirme que la autonomía de gestión quedará determinada en muchos aspectos por lo que se establezca mediante reglamentos, estos tienen poco margen para asignar competencias a los centros.

Así, por lo que se refiere al presupuesto del centro, quedan explícitamente excluidas del ámbito de gestión económica, de acuerdo con la normativa aplicable, las contrataciones laborales de personal docente y no docente así como, en su caso, los servicios de mantenimiento, de vigilancia y de conservación del centro que correspondan al ayuntamiento. Tampoco se incluye la gestión económica del servicio de comedor, si lo hay, que se rige por normativa específica. Y, por supuesto, el centro no puede comprometer gastos superiores al presupuesto vigente (art. 52 DACat).

Como se puede apreciar, la declaración general de autonomía con la que el mencionado decreto abre el capítulo II no se corresponde luego con la entidad del presupuesto que puede administrar. Se han eliminado de él las partidas fundamentales y la gestión se limita a ordenar los pagos y gastos, más alguna cuestión de tesorería que le permita financiar un déficit financiero transitorio, siempre que no sea por cantidad superior a los ingresos devengados pendientes de cobro.

La mayoría de las comunidades que hemos examinado⁶ reiteran que los centros públicos gozarán de autonomía de gestión económica de acuerdo

⁶ Art. 132.3 LEAnd; art. 129 LEAnd; art. 130 LECant; art. 63, 4 LECant; art. 107 LECM; art. 40 del ROC Canarias; para La Rioja, el artículo 63 del Decreto 54/2008, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria.

con la legislación vigente. Hacen afirmaciones generales de autonomía y remiten al articulado de la LOE (art. 123). La regulación autonómica que han realizado no deja de ser una afirmación nominal de autonomía con escasas competencias objetivas. Las limitaciones en la dirección de personas y en la gestión económica de un centro público son de entidad, y las manifestaciones sobre su autonomía son más bien declaraciones formales.

En ese articulado se pone de manifiesto una vez más lo que viene caracterizando la normativa autonómica que se analiza: escasa competencia material, poca relevancia del director del centro. En cambio, priman la participación y el papel de los órganos colegiados. El concepto de autonomía que se maneja se entremezcla con el de participación y al final el control de la consejería es muy relevante.

Podemos concluir que, en opinión de algunos directores de centros⁷ consultados, estos tienen muy poco margen de decisión o competencias. Afirman que una de las claves de una dirección eficaz está en el modo de implicar a la comunidad educativa en el proyecto del centro, siempre y cuando este acierte a reflejar un conjunto de objetivos, realistas y ambiciosos orientados a una tarea educativa de calidad.

En ese mismo sentido, Martín (2009: 152) considera que es positiva la idea de aproximar la toma de decisiones a las personas que se encuentran más cercanas a los problemas y disponen de más información. Pero más relevante es cómo la autonomía puede, con un adecuado liderazgo, activar el sentido de responsabilidad del profesorado y de todos los miembros de la comunidad educativa de tal forma que se impliquen en el proyecto educativo y adopten el papel que les corresponde con iniciativa.

Autonomía de gestión de personal

Hemos dejado apuntado en el apartado anterior que la gestión de las personas, que forma parte de la gestión de los recursos tal y como la plantea nuestra legislación orgánica, apenas concede competencia a los centros.

Es el caso reflejado en la Resolución de 14 de junio de 2010, del Director General de Recursos Humanos, de la Consejería de Educación de

⁷⁾ Se han realizado una serie de entrevistas personales a directores de centros educativos públicos para conocer su percepción sobre el grado real de autonomía que tienen para realizar su función directiva.

la Comunidad de Madrid por la que se delegan competencias en los titulares de las direcciones de área territoriales y de los centros docentes públicos no universitarios dependientes de la Consejería de Educación. Del contenido de su normativa deducimos que esa delegación no supone propiamente un traspaso de competencias, pues se actúa en nombre del Director de Recursos Humanos y en ese sentido no cabe recurso de alzada pues no es una competencia que se ejerce como propia por parte del órgano de gobierno del centro, de lo que resulta una autonomía muy limitada y más bien teórica.

En la actividad que se ejerce en un centro educativo, la dirección de las personas resulta crucial. En una actividad de servicios, la gestión del capital humano constituye el principal factor de calidad de esa tarea. Por ello la autonomía en la gestión del personal es uno de los elementos claves para valorar el grado de autonomía global. Sin embargo, la idea que obtenemos tanto de dicha resolución como de la práctica habitual de la toma de decisiones lleva a afirmar que es muy escasa⁸.

Por el contrario, Cataluña, en lo que se refiere a la autonomía de la gestión de personal, presenta una regulación más avanzada. Recientemente la Generalitat ha aprobado el Decreto 39/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los procedimientos para definir el perfil y la provisión de los puestos de trabajo docentes. El art. 27 establece:

Los directores de los centros educativos públicos pueden proponer, como continuidad o nueva incorporación, entre los que forman parte de la bolsa de trabajo de personal interino docente, el nombramiento del personal interino, con la conformidad de las personas interesadas, siempre que reúnan los requisitos exigidos en la plantilla docente y tengan acreditada una experiencia mínima docente de 12 meses en centros educativos públicos, con evaluación positiva.

También el art. 28 relativo al nombramiento de sustitutos docentes prevé que el director del centro educativo público pueda seleccionar, de acuerdo con las condiciones, criterios y procedimiento que establezca la dirección general competente en materia de profesorado, el personal

⁽⁸⁾ Citamos aquí algunas ideas que expresaron varios directores de centros públicos en amplias entrevistas sobre su percepción práctica respecto a las competencias que tienen en cuestiones que afectan a su plantilla.

interino docente para cubrir sustituciones temporales en el centro educativo público.

En la LECat ya se establecía que la dirección del centro puede proponer a la Administración plazas docentes con un determinado perfil en función del proyecto educativo (art. 102 LECat). Propiamente, apenas había competencia en la elección del profesorado. Se puede sugerir, pero es la Administración la que en definitiva fija y determina la plantilla (art. 102,3 LECat): la fijación de la plantilla es competencia de la Administración a propuesta de la dirección del centro (art. 102,4 LECat).

El art. 49 DECat, al regular la definición de las plantillas y los puestos de trabajo docentes, afirma que corresponde al Departamento de Educación, de acuerdo con los criterios generales que debe fijar el mismo departamento y a propuesta de la dirección del centro, la definición de su plantilla de profesorado. Ya queda muy claro desde el primer momento que al director corresponde la propuesta pero que la decisión, es decir, la competencia, es de la Administración. También es el departamento –o sea, la Administración– el que establece el sistema de provisión.

En los apartados siguientes del mismo artículo, establece que los centros educativos públicos poseen autonomía en el ámbito de la gestión de recursos humanos en los términos incluidos en la ley de educación y la legislación vigente. No deja de ser una afirmación de la autonomía muy general y condicionada a lo que establece la normativa vigente. Esta, por lo que vamos viendo, no confiere propiamente una autonomía real, con unas competencias decisorias. La función que asigna a la dirección es la formulación de propuestas sobre la definición de los puestos de trabajo, pero estas tienen que adaptarse a los criterios establecidos por el departamento para las plantillas. La Administración no está condicionada por la propuesta del centro y, si está bien planteada en tiempo y forma y la decisión es contraria, tan solo se le indica a la Administración que debe comunicarla por escrito y de forma motivada.

También el centro puede proponer requisitos de titulación derivados de las características del proyecto educativo o de perfiles especiales para un determinado puesto de trabajo o para puestos de especial responsabilidad. Como se puede deducir de todo el articulado, hay una mayor participación puesto que el centro queda facultado para hacer propuestas con arreglo a unos criterios fijados por la Administración, pero no tiene propiamente la competencia decisoria en la gestión de los recursos humanos.

Sin embargo, como hemos señalado, con la nueva normativa recientemente aprobada sobre provisión de plantillas se introduce un cambio importante aunque limitado a los interinos: es el director el que va a designar al personal que juzgue idóneo entre la lista de 20 candidatos que le hará llegar la consejería (art. 28. 3 DPP).

Por lo que se refiere al nombramiento del equipo directivo, del consejo de dirección, de órganos unipersonales de dirección y órganos unipersonales de coordinación, corresponde a la dirección del centro. El DACat establece que en función del proyecto educativo o de dirección, y también dada la complejidad del centro, el director tiene la facultad de organización y configuración de dichos órganos de dirección. La normativa introduce un punto de flexibilidad, cuando regula la figura del jefe de estudios, en la composición del equipo, que permite incorporar órganos unipersonales de dirección en función de la variedad y amplitud de las enseñanzas que se impartan en el centro. Esta posibilidad la recoge el art. 32,3. También el art. 37, 2 expresa que corresponde al director o directora nombrar y cesar, entre las personas miembros del claustro de profesorado que tienen asignadas o delegadas tareas de dirección o de coordinación, a las personas miembros del consejo de dirección.

Hay un campo en el que hemos podido apreciar una competencia propia: es en el ámbito sancionador. Corresponde al director o directora del centro imponer sanciones disciplinarias por las faltas leves que se relacionan en el artículo 117 del texto único de la Ley de la Función Pública de la Administración de la Generalitat de Cataluña (art. 50,4 DACat). El texto añade que la resolución del procedimiento sumario se podrá recurrir en altura ante la dirección de los servicios territoriales o de la gerencia del Consorcio de Educación de Barcelona, según corresponda. El hecho de que se pueda recurrir en alzada nos indica que estamos ante una atribución de competencias al director en esta materia, faltas leves, pues si no fuese competencia suya y actuase por delegación de la Administración en el sentido preciso conforme al art. 13 de la LRJPA, no cabría tal recurso, pues se entendería que el director actuaría en nombre de la autoridad delegante, es decir, la propia Administración.

Vamos a comentar ahora algunos puntos de la regulación que ha hecho Andalucía de la autonomía en la LEAnd, ya que presentan algunas diferencias con lo dispuesto por Cataluña. En el capítulo que dedica la LEAnd a la función directiva, encontramos regulados algunos aspectos de la autonomía distintos de los previstos en la normativa catalana. Aquí el

director tiene competencia para nombrar el equipo directivo y otros cargos unipersonales de dirección o coordinación. En Andalucía el director es competente para proponer, pero es la Administración la que nombra.

Por otra parte, haciendo referencia a la gestión de personal se establece que «podrán proponer requisitos de especialización y capacitación profesional, respecto a determinados puestos de trabajo» (art. 131.4 LEAnd). Ya hemos comentado que no es una competencia en sentido estricto, ya que la mera propuesta no implica la facultad de decisión.

Respecto a la potestad sancionadora en determinados casos, sí se menciona la posibilidad de recurso ante el órgano superior. Luego en estos casos se da el ejercicio de unas competencias en nombre propio, susceptibles de recurso de alzada, como en el caso de Cataluña.

El Decreto 327/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el reglamento orgánico de los institutos de Educación Secundaria, desarrolla la regulación de la LEAnd por lo que se refiere a la autonomía de los centros.

Las facultades del director son más bien para proponer y no tanto para decidir, como se ve en la regulación que hace el art. 72 en los siguientes apartados:

- n) Proponer a la persona titular de la delegación provincial de la consejería competente en materia de educación el nombramiento y cese de los miembros del equipo directivo, previa información al claustro de profesorado y al consejo escolar.
- ñ) Establecer el horario de dedicación de los miembros del equipo directivo a la realización de sus funciones, de conformidad con el número total de horas que, a tales efectos, se determine por orden de la persona titular de la consejería competente en materia de educación.
- o) Proponer a la persona titular de la delegación provincial de la consejería competente en materia de educación el nombramiento y cese de las jefaturas de departamento y de otros órganos de coordinación didáctica que se pudieran establecer en aplicación de lo recogido en el artículo 82.2, oído el claustro de profesorado.

Del texto de este articulado se desprende un mayor control de la Administración educativa, que incluso determina el número total de horas que hay que dedicar a la función directiva.

Las competencias del director para los nombramientos dentro del centro educativo, como ya hemos comentado, son más bien limitadas. Prácticamente se restringe al nombramiento de los tutores, ya que los jefes de departamento y otras funciones pedagógicas y de coordinación corresponden a la administración (art 95,1).

En las otras dos comunidades analizadas, Cantabria y Canarias, encontramos una competencia limitada a la posibilidad de formular requisitos de titulación y capacitación profesional respecto de determinados puestos de trabajo del centro⁹. Pero se suele reiterar que eso será de acuerdo con las condiciones que establezca la Consejería de Educación.

Podemos concluir este apartado afirmando que, en materia de gestión de personas, las administraciones educativas regulan en gran medida los procedimientos y condiciones del acceso o adscripción del personal en los centros educativos. Una vez más constatamos que, siendo un ámbito donde se muestra la importancia del ejercicio de una cierta autonomía, la gestión de los recursos humanos, en cuanto a la selección y contratación, es el terreno con una mayor regulación y control por parte de la Administración. Siendo la tarea educativa una actividad de servicios totalmente condicionada por las características de las personas que los prestan, es en este ámbito donde más efecto tendría la autonomía del centro, referida a una mayor competencia del director para configurar su equipo en torno al proyecto educativo.

Autonomía de organización y funcionamiento

El ámbito de la organización y funcionamiento de los centros educativos públicos es objeto de autonomía según se menciona en el art. 120 LOE. La forma de articularla se expresa con la fórmula de que los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar [...] las normas de organización y funcionamiento del centro. Todo ello, claro está, en el marco de la legislación vigente y en los términos previstos en la normativa de desarrollo.

⁹ Art. 130,2 LECant.; art. 130,3 LECan; apartado 3.º del ROC de Canarias.

La LOMCE poco añade respecto a las normas de organización y funcionamiento, más allá de incorporar la palabra 'convivencia' en el título del art. 124 de la LOE, de ampliar su contenido referente a normas de conducta en los centros y de introducir la posición de los profesores como autoridad pública. En lo que afecta propiamente al área de autonomía, que comentamos en este apartado, se limita a repetir lo que ya decía el art. 124,4 LOE: «Las administraciones educativas facilitarán que los centros, en el marco de su autonomía, puedan elaborar sus propias normas de organización y funcionamiento».

Las acciones y planes de calidad que introduce la LOMCE en el art. 122 bis, aunque se refieren más a aspectos curriculares y pedagógicos, pueden incidir en aspectos relacionados con la organización y funcionamiento, los horarios etc. En ese sentido y aunque no ha sido objeto todavía de desarrollo, puede suponer un mayor campo de autonomía.

No podemos dejar de hacer notar que, aunque a efectos de análisis y siguiendo los textos normativos estamos diferenciando diversos ámbitos de autonomía, en la tarea educativa de los centros estos se encuentran interrelacionados con múltiples implicaciones mutuas.

Por último queremos señalar que la LOMCE ha potenciado las competencias del director frente a los otros órganos colegiados del centro. En lo que afecta a las normas de organización y funcionamiento, en la nueva redacción del art. 132 que trata de las competencias del director, en el apartado i), se le faculta para aprobar las normas y proyectos que se mencionan en el Capítulo II Título V, y en ellas están incluidas expresamente las normas que se refieren a la organización y funcionamiento. Esta ampliación de las competencias del director tendrá que repercutir en la modificación de lo dispuesto por el desarrollo normativo de la LOE que han hecho algunas administraciones, ya que se daba en dicha ley una mayor capacidad en la toma de decisiones al consejo escolar, con lo que se ampliaba su función de mera consulta previa.

Pasemos a analizar el desarrollo realizado por las administraciones educativas, para valorar qué alcance tiene la autonomía de organización y funcionamiento en la actividad de los centros.

Cataluña, como estamos viendo en otras áreas de autonomía, es la comunidad autónoma que más extensa y específicamente ha regulado la autonomía escolar y también ha abordado la cuestión de la autonomía organizativa. El Capítulo III del DACat, que desarrolla las normas de la LECat referentes a la autonomía, regula los aspectos organizativos y de

funcionamiento. Los centros deben determinar el conjunto de normas que regulan su actividad diaria y permiten hacer realidad el proyecto educativo. Los aprueba el consejo escolar. La normativa regula los diversos aspectos que contempla la organización de un centro educativo, su estructura organizativa y de gobierno y participación, para lo que da una serie de criterios. En lo que atañe a la organización pedagógica, se establece una limitación a los centros en los criterios de acuerdo con los cuales se organizan los grupos de alumnos: deben tener en cuenta las limitaciones cuantitativas establecidas por el Departamento de Educación para las diferentes etapas educativas (art. 22 DACat).

Por lo que se refiere a la dirección y autonomía organizativa, el director se sitúa como representante de la Administración educativa, titular del centro público, con las funciones que le atribuye la LECat y las otras normas jurídicas (art. 31 DACat).

En Andalucía, el plan de centro contempla el proyecto educativo y el reglamento de organización y funcionamiento. En ellos se plasma la posibilidad de autonomía en ambos campos (art. 126 LEAnd). Se quieren expresar las características propias de cada centro por medio del mencionado reglamento, que reflejaría la autonomía de organización y funcionamiento.

El reglamento orgánico de centros de institutos de Educación Secundaria de Andalucía se refiere también a la flexibilidad en la organización y funcionamiento. Se pretende que, a partir de una misma regulación normativa, se puedan poner en marcha en cada instituto dinámicas de funcionamiento diferentes que contextualicen tanto los aspectos relacionados con la organización del gobierno y la administración, como las que se refieren al trabajo académico y a la organización social del centro (art. 21 ROC).

Por lo que se refiere al resto de comunidades cuya regulación se ha examinado, Cantabria, Castilla-La Mancha y La Rioja, se limitan a manifestar que la autonomía de organización se concreta en la capacidad de elaborar, por parte del centro, las normas de organización y funcionamiento, reiterando lo expresado en la LOE.

Conclusiones

Después de haber hecho un recorrido por los principales desarrollos normativos realizados por las comunidades autónomas en aplicación de lo indicado por el art. 123 de la LOE, podemos concluir que es muy escasa la autonomía que han «potenciado y promovido» como ahora les pide la LOMCE en el art. 120,3 sustituyendo a la expresión «favorecerán». Y es que el problema al que nos enfrentamos, como hemos venido manifestando, es más de fondo y no se soluciona con declaraciones generales de autonomía, repetidas por cada Administración educativa:

- Tenemos un sistema educativo con frecuencia hiperregulado, con un exceso de concreción organizativa por parte de las administraciones, que limita la iniciativa de los centros.
- La excesiva burocratización y proliferación de organismos administrativos de los que depende orgánicamente el centro educativo lo sitúan en una posición y le confieren una naturaleza jurídica poco adecuada para recibir competencias de manera más autónoma.
- Tampoco se ha aprovechado las posibilidades que ha abierto hasta la fecha la LOE, pues con frecuencia los proyectos educativos o planes de centro no han encontrado, con carácter general y salvo excepciones, centros educativos dispuestos a impulsar proyectos innovadores y a adoptar las competencias y autonomía que podrían tener.
- Por otra parte, la falta de estabilidad de las plantillas y la no asunción de la función directiva de manera más profesional e impulsora de proyectos de centros que motive al profesorado dificultan en gran medida las condiciones de base para que fructifique una autonomía que aporte calidad a los centros educativos.
- Y finalmente, como acabamos de ver, la casi nula competencia en la gestión de las personas y la excesiva funcionarización de los centros, con la rigidez que eso implica, acaban por delimitar el escaso margen de autonomía del que disponen los centros educativos públicos.

Referencias bibliográficas

- De los Mozos Touya, I. (2014) La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa una reforma contestada, pero de corto alcance. *Revista Española de Pedagogía*, 72 (257), 23-37.
- Eurydice (2008). *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas*. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- Legrand, A. (2009). La descentralización de la enseñanza: algunas reflexiones a partir del caso francés. En *La autonomía de los centros educativos*, 67-79. Madrid: Consejería de Educación y Fundación Europea Sociedad y Educación.
- Martín Ortega, E. (2009). Autonomía escolar y evaluación: dos pilares de la calidad de la enseñanza. *La autonomía de los centros educativos*, 151-162. Madrid: Consejería de Educación y Fundación Europea Sociedad y Educación.
- Martínez López-Muñiz, J. L. (2004). Autonomía de los centros escolares y derecho a la educación en libertad. *Persona y Derecho*, 50, 447-504.
- OCDE (2012) *Education at a Glance*. Recuperado de http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf
- Sancho Gargallo, M. Á. (2013). Autonomy and Pluralism in the Education System: A Case Study of Spanish Public Schools in the International Context. *Journal of School Choice: Research, Theory, and Reform*, 7 (1), 61-87. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/15582159.2013.759843>
- (2014). Autonomía y liderazgo en la LOMCE. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 46, 56-63.

Dirección de contacto: Miguel Ángel Sancho. Fundación Europea Sociedad y Educación. C/. Rafael Calvo nº 7 esc. izda. 2º A. 28010 Madrid. E-mail: masancho@sociedadyeducacion.org

Anexo

Normativa autonómica examinada

Madrid

Decreto 149/2000 de 22 de junio, por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios.

Resolución de 14 de junio de 2010, del director general de Recursos Humanos, por la que se delegan competencias en los titulares de las direcciones de área territoriales y de los centros docentes públicos no universitarios dependientes de la Consejería de Educación.

Decreto 13/2011, de 24 de marzo del Consejo de Gobierno, de autonomía de los planes de estudio de Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad de Madrid.

Orden 2774/2011, de 11 de julio, de la Consejería de Educación y Empleo, por la que se desarrollan los Decretos de Autonomía de los Planes de Estudio en la Educación Primaria y en la Educación Secundaria Obligatoria y se regula su implantación en los centros educativos de la Comunidad de Madrid.

Cataluña

Decreto 39/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los procedimientos para definir el perfil y la provisión de los puestos de trabajo docentes (DPP).

Ley 12/2009, del 10 de julio, de educación (LECat).

Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos que tiene por objeto regular la aplicación de la normativa general establecida sobre dicha materia en la ley de educación (DACat).

Andalucía

Ley de Educación de Andalucía de 10 diciembre de 2007 (LEAnd).

Decreto 327/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el reglamento orgánico de los institutos de Educación Secundaria.

Canarias

Decreto 106/2009, de 28 de julio, por el que se regula la función directiva en los centros docentes públicos no universitarios dependientes de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Decreto 81/2010, de 8 de julio, por el que se aprueba el reglamento orgánico de los centros docentes públicos no universitarios.

Cantabria

Ley de Educación de Cantabria 6/2008, de 26 de diciembre (LECant).

Decreto 25/2010 de 31 de marzo por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas Infantiles.

Castilla-La Mancha

Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha (LECLM).

La Rioja

Decreto 54/2008, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Extremadura

Ley de Educación de Extremadura (LEExtrem).

Las becas y ayudas al estudio en la educación no universitaria en España. Diagnóstico desde la perspectiva regional y propuestas de mejora

Scholarships and study grants in non-tertiary education in Spain. Analysis from the regional perspective and some recommendations

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-277

Carmen Pérez-Esparrells

Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía y Hacienda Pública. Madrid. España.

Susana Morales Sequera

Instituto de Educación Secundaria Clara del Rey. Comunidad de Madrid. España.

Resumen

El objetivo de la política de becas y ayudas al estudio es garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en el sistema educativo; se trata, por tanto, de una política eminentemente de justicia redistributiva. Es, entre otras, por esta razón, por lo que actualmente es una de las políticas educativas menos descentralizadas, y su descentralización con frecuencia plantea controversia en España. Este trabajo evidencia el carácter preminente de la centralización de la política de becas para garantizar la equidad territorial, a la vez que demuestra una mayor presencia e implicación de los Gobiernos regionales para atender mejor a las características demográficas (debido a la mayor concentración de escolares inmigrantes en zonas específicas), territoriales (pues existen amplias zonas rurales en el país en desigualdad de condiciones de acceso a la escolarización) y socioeconómicas (factores determinantes de gran parte de los resultados educativos).

Pese a esta situación, las comunidades autónomas realizan asignaciones complementarias a las del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte cuya cuantía es significativa, lo que añade aún más diferencias en el panorama regional. Se comprueba la equidad territorial en tasa de cobertura de las becas y ayudas al estudio que realiza dicho ministerio y se constata que su distribución se ajusta a la *renta per capita* de cada comunidad autónoma. No obstante, debería tenderse a un reparto más equitativo entre las personas teniendo en cuenta los diferentes niveles socioeconómicos y el coste de la vida en cada región. Las políticas de becas realizadas por las comunidades autónomas son muy diferentes, pues recogen las prioridades dadas por cada Gobierno autonómico. Mantener el equilibrio adecuado entre la garantía estatal de igualdad de oportunidades y el papel activo de los Gobiernos regionales en la política educativa de su territorio constituye el reto de cualquier estructura descentralizada.

Palabras clave: becas, igualdad de oportunidades, eficiencia, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, comunidades autónomas.

Abstract

Scholarship and study grant policy aims to guarantee equal opportunities in access to and permanence in the educational system and is therefore a policy eminently oriented toward redistributive justice. This is one reason why in Spain the system of scholarship and study grants is currently one of the least-decentralized educational policies, and its decentralization frequently raises domestic controversy. This paper shows how the centralization of scholarship policy is mainly aimed at guaranteeing territorial equity, and it demonstrates that regional governments are becoming more involved in order to cope better with their own demographic characteristics (since some zones have a higher concentration of immigrant enrolment), territorial characteristics (since parts of Spain contain large rural areas where access to schooling is uneven) and socioeconomic characteristics (which largely determine educational outcomes).

Despite this situation, the Spanish regions furnish significant student grants to complement the grants provided by the Ministry of Education, thus adding even more differences to the regional landscape. This study illustrates that there is territorial equity in terms of the coverage rate of Ministry scholarships and study grants and shows that national funds are distributed consistently with the per-capita income of each region. Nevertheless, there should be a tendency to a more-equitable distribution among persons, taking into account the different socioeconomic levels and the cost of living in each region. Regional scholarship and study grant policies differ greatly; each addresses the priorities set by its own regional government. The challenge facing the decentralized structure of education policy in Spain is to maintain the balance between the national guarantee of equal

opportunities and the active role of regional governments in their respective territories.

Key words: grants, equal opportunities, efficiency, Ministry of Education, Culture and Sports, Spanish regions.

Introducción

La educación y la formación de capital humano constituyen las claves para el desarrollo equilibrado y sostenible a largo plazo de las economías y de los sistemas políticos. En este siglo XXI, el valor de la educación se ha incrementado aún más como consecuencia de la creciente globalización de los mercados. La literatura internacional revela que la educación y el aprendizaje del alumno dependen de una multitud de factores personales y ambientales, así como del nivel económico y educativo del individuo y su familia. Este hecho supone que el sistema educativo podría llegar a reproducir las diferencias existentes en la sociedad, lo cual generaría una desigualdad manifiesta entre los ciudadanos en cuanto a las posibilidades reales de educarse y una clara pérdida de eficiencia en la medida que personas capacitadas no puedan acceder a niveles educativos superiores. Por tanto, la intervención pública en el sector educativo se ha fundamentado desde el comienzo en dos principios básicos: la equidad y la eficiencia.

Respecto a la equidad, las becas y ayudas al estudio constituyen una herramienta que permite orientar la actuación pública hacia determinados individuos (y sus familias) para intentar disminuir los desequilibrios de partida y conseguir la igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en el sistema educativo. En el caso español, el sistema de becas y ayudas al estudio tiene como objetivo cubrir los costes asociados a la escolarización, entre otros: los costes directos de la enseñanza (matrícula), los costes indirectos (libros y material escolar, transporte, comedor, residencia) y los costes de oportunidad (salarios dejados de percibir al estar estudiando). Aun así, su cuantía es todavía reducida en España en comparación con los países de nuestro entorno europeo e

incluso con la media de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En el año 2012 el gasto en becas no universitarias realizado por todas las administraciones públicas supuso el 1,9% del gasto público educativo y el 0,076% del producto interior bruto (PIB) según los últimos datos de la Estadística de Recursos Económicos destinados a la Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (en adelante, MECED).

En todo caso, como en cualquier sistema educativo, la dimensión de la política de becas y ayudas al estudio (en adelante, becas) debe manifestarse de forma diferenciada en los distintos niveles educativos que conforman la Enseñanza universitaria y no universitaria, ya que la igualdad de oportunidades en el acceso abarca diferentes aspectos en cada una. En este estudio, se ha optado por analizar en profundidad la política de becas en los niveles no universitarios, porque las becas universitarias responden a otro estadio educativo y se relacionan no solo con los niveles socioeconómicos, sino también con el rendimiento académico de los estudiantes.

Pero la política de becas también cumple objetivos de eficiencia. Calero (1993) señala que, si partimos de que las capacidades intelectuales se reparten homogéneamente entre todos los grupos sociales, la desigualdad de oportunidades supondría un desaprovechamiento de las capacidades de los individuos que no pueden permanecer, por razones económicas, en el sistema educativo. Pero, además, una adecuada política de becas que cubra íntegramente el coste de oportunidad de acceder al mercado laboral favorece la eficiencia al promover que no tengan que compaginarse estudios y trabajo, con el consiguiente mayor aprovechamiento de los estudios.

Desde el punto de vista normativo, las becas en España tienen como fundamento el artículo 27 de la Constitución, que establece el derecho fundamental a la educación; la Ley Orgánica 8/2013 para la mejora de la calidad educativa¹; el Real Decreto 1721/2007 que introduce la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan gestionar el sistema de adjudicación de becas²; y el Real Decreto 609/2013 que modifica el

⁽¹⁾ En su artículo 2.e) cita el «Sistema Estatal de Becas y Ayudas al Estudio, como garantía de la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación».

⁽²⁾ Dicho real decreto reconoce a las comunidades autónomas capacidad para desarrollar la normativa básica en materia de becas, convocatoria, gestión, resolución, adjudicación, pago y resolución de recursos.

anterior, en concreto, en los umbrales de renta establecidos, introduciendo medidas de racionalización del gasto³.

La política de becas y ayudas en educación no universitaria es competencia del MECI en todo el territorio a excepción del País Vasco, que tiene asumidas las competencias desde 1980. No obstante, todas las comunidades autónomas realizan en la actualidad convocatorias específicas en su territorio, de forma que esta política de becas autonómica ya supone un 49,85% del importe total, aunque con amplias diferencias entre comunidades, como se verá.

Esta política educativa es, por tanto, una de las menos descentralizadas dentro de los bienes preferentes, y su descentralización es un tema que con frecuencia plantea controversia. La razón de este debate radica en su carácter de política de justicia distributiva, que debe garantizar la igualdad de oportunidades de todos los estudiantes independientemente, también, de su lugar de residencia. En general, se considera que la actuación de los Gobiernos regionales mejora la eficiencia en el sentido de que permite una toma de decisiones más ajustada a las necesidades de los usuarios (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2013). No obstante, existe un amplio consenso en la teoría del federalismo fiscal sobre la necesidad de que las políticas redistributivas, como la de becas, se encuentren centralizadas, para garantizar que no existan claras diferencias entre jurisdicciones, que conlleven una reducción del bienestar social. Las críticas a la descentralización de las políticas redistributivas tienen su base fundamental en que esta implicaría que cada comunidad autónoma pudiera decidir el grado de distribución que desea para sus residentes fijando la cuantía y la cobertura de las becas que financia.

No obstante, a nivel regional las prioridades de la política de becas, al igual que el resto de la financiación pública de la educación⁴, podrían atender mejor a las características demográficas (debido a la mayor concentración de escolares de origen inmigrante en zonas específicas), territoriales (pues existen amplias zonas rurales en desigualdad de

³ Este real decreto introduce cambios sustanciales en la política de becas en todos los niveles educativos a partir del curso 2013-14. Este artículo no ha podido tener en cuenta dichos cambios al no existir, todavía, estadísticas al respecto. Uno de los cambios sustanciales se ha producido en los criterios de asignación de becas y la simplificación de los tipos de becas. Se consideran, básicamente, cuatro tipos de becas: básica, de cuantía fija ligada a renta, de cuantía fija ligada a la residencia y de cuantía variable.

⁴ Pérez-Esparrells y Vaquero (2009) analizan la evolución de los recursos públicos invertidos en los niveles educativos no universitarios desde 2000 y constatan que uno de los factores determinantes en las diferencias por comunidad autónoma son los cambios demográficos y sociales producidos en España por la escolarización de la población inmigrante.

condiciones de acceso a la escolarización) y socioeconómicas (factores determinantes de gran parte de los resultados educativos).

El objetivo de este artículo es doble. Por un lado, pretende comprobar que la política de becas que realiza el MECED se ajusta a un reparto equitativo entre las distintas regiones, entendiendo que una mayor equidad territorial significa que las becas y ayudas son recibidas fundamentalmente por las regiones que se encuentran en una situación económica más desfavorable. De esta forma podría considerarse una política de mínimos que asegura la igualdad de oportunidades independientemente del territorio de residencia.

Por otro lado, se revisará la política de becas realizada por los Gobiernos regionales, para comprobar las diferencias existentes, las prioridades dadas por cada Gobierno regional a una u otra beca y, por lo tanto, si se está produciendo un ajuste a las preferencias o las necesidades de cada comunidad autónoma. A partir de dicho diagnóstico se plantearán propuestas de mejora.

Descripción general y evolución de las becas y ayudas al estudio por comunidades autónomas

En este apartado se formulan los diferentes conceptos e indicadores que se van a utilizar en el artículo, así como la fuente primaria de la información, que será la Estadística de Becas y Ayudas al Estudio (en adelante EBAE), elaborada por el MECED⁵.

Los conceptos de beca y de ayudas al estudio, empleados en este artículo de forma indistinta, serán los recogidos en el artículo 1 del Real Decreto 1721/2007 y definidos igualmente en la metodología de la EBAE. Se considera beca:

La cantidad o beneficio económico que se conceda para iniciar o proseguir enseñanzas conducentes a la obtención de un título

⁵ En este estudio se analizan los datos ofrecidos por la estadística del MECED desde el curso 1999-2000 hasta el último curso disponible, 2011-12. En dicha estadística los datos aparecen desagregados atendiendo a la Administración pública financiadora de la beca y la comunidad autónoma de destino, es decir en la que está ubicado el centro docente en el que está matriculado el destinatario de la beca.

o certificado nacional de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas y al aprovechamiento académico del estudiante.

Las ayudas al estudio, sin embargo, atienden «únicamente a las circunstancias socioeconómicas del beneficiario»⁶.

En ambos casos, la EBAE destaca la necesidad de que haya una solicitud previa por parte del interesado y de que se cumpla algún tipo de requisito, lo que excluye del concepto de beca o ayuda al estudio lo que la EBAE denomina 'programas de gratuidad de libros texto', que consisten en la concesión de ayudas individualizadas o préstamo de libros a todos los alumnos de alguno o de todos los niveles educativos obligatorios, pero sin necesidad de solicitud previa por parte del estudiante y sin que tenga que cumplir ningún requisito. La importancia cuantitativa de estas gratuidades de libros de texto han hecho necesaria su consideración en este estudio para constatar el esfuerzo económico real que realizan las administraciones públicas, por lo que se analizarán tanto las becas y ayudas como dichas gratuidades.

De acuerdo con estas definiciones, dentro del concepto de becas y ayudas al estudio que utiliza la EBAE, se distinguen una gran variedad de ayudas y becas a estudiantes de enseñanzas no universitarias. Las Tablas I y II⁷ muestran las distintas modalidades de becas convocadas por todas las administraciones públicas en cada una de las etapas educativas no universitarias. Casi la mitad del importe de todas las ayudas que se financian en Educación Infantil y obligatoria corresponde a ayudas para libros de texto o a los programas de gratuidad. Solo la Comunidad de Madrid y el País Vasco destinaban menos del 40% a este tipo de ayudas en el curso académico 2011-12. En el caso del País Vasco se destina a los comedores escolares (68,5%) y en la Comunidad de Madrid se debe a la financiación de la Educación Infantil de primer ciclo en centros privados, que supone un 33,6% del total del importe de las becas de la región para estos niveles educativos. Destaca también el alto porcentaje en becas a

⁶ Así lo resalta Tiana (2008) señalando que, mientras que las ayudas al estudio se conceden exclusivamente por criterios socioeconómicos, las becas tienen en cuenta, además, el rendimiento académico de los estudiantes.

⁷ Los datos se refieren a la Enseñanza no universitaria e incluyen las Enseñanzas de Régimen Especial como Escuela Oficial de Idiomas (EOI), Enseñanzas Artísticas y Educación de Personas Adultas. Con los datos disponibles, no es posible diferenciar por tipo de beca y enseñanza, por lo que dentro de las tablas se reflejan algunas becas que no corresponden a las Enseñanzas de Régimen General.

alumnos con necesidades educativas especiales de Cataluña y Baleares. Además, las administraciones públicas destinaron a las ayudas o a las gratuidades de libros de texto un 46,4% de todas las ayudas. La mayor parte de las comunidades han optado por una de las dos formas de financiación de los libros de texto. Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco utilizan tanto ayudas para la adquisición de libros como los programas de gratuidad, dependiendo del nivel educativo en el que se encuentran escolarizados los alumnos.

TABLA I. Distribución del importe de las becas por tipo de beca. Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria. Todas las administraciones públicas. Curso 2011-12

Comunidad autónoma	Enseñanza	Transporte	Comedor	Residencia	Libros y material	Gratuidad de libros de texto	Idioma extranjero	Necesidades educativas especiales	Otras ayudas
Andalucía	0,0	2,9	33,0	2,4	0,0	44,3	1,1	6,9	9,4
Aragón	0,0	0,7	15,6	0,0	0,0	72,2	0,5	11,0	0,0
Asturias (Princ. de)	0,0	0,0	0,0	0,0	91,6	0,0	0,5	7,9	0,0
Baleares (Islas)	0,0	1,7	11,1	0,0	8,4	37,6	0,2	41,0	0,0
Canarias	0,0	0,0	37,4	0,0	0,0	40,2	0,3	22,1	0,0
Cantabria	0,0	0,4	25,0	0,0	69,5	0,0	0,4	4,8	0,0
Castilla y León	0,0	0,0	25,1	0,0	68,3	0,0	0,2	6,4	0,0
Castilla-La Mancha	0,0	0,1	51,1	0,0	0,0	42,0	1,0	5,7	0,0
Cataluña	0,0	0,0	0,0	0,0	41,0	13,0	1,7	44,4	0,0
Com.Valenciana	0,0	0,0	37,6	0,0	14,9	39,6	0,1	7,8	0,0
Extremadura	0,0	0,8	0,7	0,0	89,8	0,0	0,5	8,2	0,0
Galicia	0,0	0,0	0,0	0,0	67,6	6,8	0,0	25,6	0,0
Madrid (Com. de)	33,6	0,2	29,2	0,0	29,6	0,0	0,4	7,0	0,0
Murcia (Región de)	0,0	0,3	21,3	0,0	51,7	0,0	0,7	26,1	0,0
Navarra (C. Foral de)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	77,4	2,4	20,2	0,0
País Vasco	2,0	0,1	68,5	0,0	19,5	8,7	1,3	0,0	0,0
Rioja (La)	0,0	0,0	31,6	0,0	0,0	50,8	0,6	16,9	0,1
TOTAL ESPAÑA	6,0	1,0	31,9	0,8	20,4	26,0	0,8	10,2	3,0

Fuente: EBAE y elaboración propia.

Nota: Se incluyen los programas de gratuidad de libros de texto.

Las becas en enseñanzas postobligatorias (no universitarias) suponen un 56% del importe total de las becas financiadas por todas las administraciones y uno de sus objetivos es romper la relación entre el abandono temprano de los estudios y el bajo nivel de renta. Mediavilla (2014) encuentra, a este respecto, que las becas incrementan en más de un 40% las posibilidades de finalizar con éxito el nivel secundario postobligatorio con la edad teórica adecuada. Así pues, las becas pueden tener, por tanto, un efecto muy positivo en la reducción del abandono temprano. Esta circunstancia ayudaría a España a cumplir los objetivos en relación con el abandono escolar fijados en la Estrategia 2020 (Comisión Europea, 2010).

En las enseñanzas postobligatorias la mayor parte de la financiación (59,4%) se destina a las becas compensatorias que intentan cubrir el coste de oportunidad de abandonar los estudios para acceder al mercado de trabajo⁸. El resto del peso de la financiación se distribuye entre las becas de libros y material escolar (12,3%), transporte (9,8%) y residencia (8%). Las becas de enseñanza que cubren el coste de matrícula y escolarización en centros de titularidad privada suponen un 2,3% de la financiación total, con diferencias importantes en el peso que representa este tipo de becas en las distintas comunidades.

⁸ En el estudio realizado por la AEVAL (2009) se concluye que hay un porcentaje significativo de población objetivo que no recibe becas, fundamentalmente en los niveles más bajos de renta. Se señalaba que las causas podían estar en la insuficiencia de las becas –de forma que no cubran totalmente el coste de oportunidad y los costes indirectos, el incumplimiento de los requisitos académicos (entre otras causas, por la necesidad de compatibilizar trabajo y educación).

TABLA II. Distribución del importe de las becas por tipo de beca. Educación postobligatoria. Todas las administraciones públicas. Curso 2011-12

Comunidad autónoma	Enseñanza	Compensatoria	Transporte	Residencia	Libros y material	Idioma extranjero	Movilidad	Otras
Andalucía	1,5	62,2	12,8	8,8	9,2	1,0	0,2	4,3
Aragón	3,1	38,4	9,5	21,9	13,3	2,3	3,8	7,8
Asturias (Princ. de)	4,0	51,1	8,5	8,7	13,5	1,1	2,9	10,3
Baleares (Islas)	1,2	57,7	13,5	4,7	14,4	0,9	0,0	7,5
Canarias	1,2	68,3	8,8	2,7	12,9	0,7	0,0	5,4
Cantabria	3,0	56,1	13,7	3,2	14,8	0,8	0,0	8,3
Castilla y León	3,2	47,5	6,9	19,6	13,7	1,0	0,9	7,1
Castilla-La Mancha	1,3	60,5	6,1	14,9	13,6	1,2	0,3	2,2
Cataluña	2,3	55,9	9,3	3,0	15,1	0,8	1,1	12,6
Comunidad Valenciana	3,7	64,1	7,1	2,6	14,1	1,5	1,0	5,9
Extremadura	1,4	61,9	3,5	18,6	11,4	0,7	0,5	1,9
Galicia	2,5	55,4	13,2	11,1	12,4	0,6	0,0	4,8
Madrid (Com. de)	4,0	54,5	6,2	2,0	15,1	2,8	2,1	13,3
Murcia (Región de)	2,0	67,8	6,1	3,8	13,2	1,2	2,1	3,7
Navarra (C. Foral de)	0,5	34,5	11,9	12,1	13,3	6,7	1,5	19,5
País Vasco	9,1	20,7	13,3	1,1	37,8	10,1	2,3	5,6
Rioja (La)	2,1	41,9	7,3	10,6	12,8	1,1	9,9	14,3
TOTAL ESPAÑA	2,3	59,4	9,8	8,0	12,3	1,3	0,7	6,0

Fuente: EBAE y elaboración propia.

Nota: En otras se incluyen los siguientes conceptos: complemento Erasmus, proyecto fin de estudios, comedor; necesidades educativas especiales; exención de precios académicos y otras sin distribuir.

Análisis regional de la tasa de cobertura de las becas y ayudas al estudio

Un primer acercamiento a la evolución de las becas concedidas por todas las administraciones públicas en el período considerado permite observar un aumento sustancial en el importe total de las becas entregadas en los últimos años. En la Tabla III se observa que el monto total se ha incrementado en los 13 cursos en un 331,7% en términos corrientes, aunque el incremento en términos constantes fue de 171,7%. Este aumento en la cuantía del gasto destinado a becas ha ido acompañado de un aumento del número de becas concedidas que, al no ser tan elevado (143,5%), implica que el importe medio de las becas haya ascendido en un 77,3% en términos corrientes y haya llegado a situarse en el curso 2011-12 en 375,6 euros por beca. Sin embargo, el importe medio de las becas en términos constantes se ha incrementado en tan solo un 11,6%. Al mismo tiempo, se ha duplicado el número de estudiantes que están cubiertos por becas (un 26,8% en el año 2011-12, frente al 13,4% del curso 1999-2000), lo que ha supuesto un gran logro en algo más de una década. Asimismo, es importante resaltar que, pese al incremento continuado de todos los indicadores, a partir del curso 2008-09 se produce una ralentización del crecimiento. Esta ralentización se origina tanto en las aportaciones realizadas por el MECED como en las que corren a cargo de las comunidades autónomas, si bien el esfuerzo en el importe de las becas realizado por el MECED ha disminuido menos que el realizado por las comunidades⁹.

Merece la pena destacar que el cambio más significativo en la serie se produce entre los cursos 2006-07 y 2007-08. Entre esos dos años, el importe medio de las becas en términos corrientes se incrementó en tan solo 0,5 euros, lo que provoca que, en términos constantes, se produjera una reducción de 9,9 euros; al mismo tiempo, se generó una reducción de un 8,5% en la tasa de cobertura.

La evolución negativa de los dos indicadores se produce por la confluencia de dos factores, que explicamos a continuación:

En primer lugar, el importe total de las becas concedidas aumentó en tan solo un 2,7% en términos corrientes y se vio reducido, en términos constantes, en un 1,7%. Esta reducción del importe de las becas se explica

⁹⁾ En el curso 2011-12 el importe de las becas financiadas por el ME aumentó en un 5,6%; en cambio, en el curso 2008-09, había aumentado un 39,8%. Por otro lado, el importe de las becas financiadas por las comunidades autónomas en el curso 2011-12 se incrementó en un 1,8% frente al 19,1% del curso 2008-09.

por la expansión, en esos cursos académicos, de los programas de gratuidad de libros de texto que, de acuerdo con la EBAE, no se incluyen en el concepto de becas y, por tanto, no están recogidos en la Tabla III. De esta forma, aunque el importe de las becas se ha reducido, no lo ha hecho el esfuerzo económico realizado por las administraciones para sufragar los costes que la escolarización supone a las familias (costes directos e indirectos, y coste de oportunidad). Así, si se incluyen los programas de gratuidad de libros de texto, el importe de las becas en Enseñanza no universitaria de todas las administraciones públicas durante el curso 2007-08 ascendió a 686.212,9 euros, lo que supuso un incremento del 17,1% con respecto al mismo dato del curso anterior. En términos constantes, el incremento entre los dos últimos cursos escolares fue de un 5,8%¹⁰.

En segundo lugar, el número de becas aumenta en un 2,5% y el número de becarios desciende en un 6,6%. Estos cambios, que en principio pueden parecer contradictorios, se deben al crecimiento de las becas de libros de texto que implica aumentar el número de becas, pero no el de beneficiarios en la misma proporción, ya que muchos de los estudiantes que reciben estas becas ya son becarios del MECD (es una de las condiciones introducidas en muchas de las convocatorias). Estos cambios se materializan en un ligerísimo aumento del importe medio de las becas (que disminuye en términos constantes), pero en una reducción de la tasa de cobertura.

⁽¹⁰⁾ Los datos considerados en esta primera parte del análisis no incluyen los programas de gratuidad de libros de texto, al no considerarse becas o ayudas dentro de los conceptos utilizados por la metodología de la EBAE. No obstante, se realizará un análisis de dichos programas posteriormente.

TABLA III. Evolución de las becas y sus indicadores básicos (becas concedidas por todas las administraciones públicas)¹¹

Indicadores	Curso 1999-2000	Curso 2003-04	Curso 2006-07	Curso 2007-08	Curso 2008-09	Curso 2010-11	Curso 2011-12	% Δ 1999-00 2011-12
Importe total (miles de euros)	230.264,8	403.208,1	561.564,9	576.658,0	748.431,7	955.028,9	994.063,4	331,7
Importe total (miles de euros). Precios constantes (base 2006) ¹²	310.079,2	454.575,1	561.564,9	551.962,3	688.973,3	828.802,3	842.426,6	171,7
N.º de becas concedidas	1.087.097	1.966.880	2.329.870,0	2.388.193	2.433.964	2.554.369	2.646.722	143,5
Beneficiarios de becas	936.273	1.788.174	2.071.182	1.934.172	1.938.780	2.062.236	2.121.416	126,6
Importe medio de las becas (euros)	211,8	205,0	241,0	241,5	307,5	373,9	375,6	77,3
Importe medio de las becas (euros). Precios constantes (base 2006)	285,2	231,1	241,0	231,1	283,1	324,5	318,3	11,6
Tasa de cobertura de las becas (%)	13,4	25,9	29,2	26,7	26,0	26,5	26,8	100

Fuente: EBAE y elaboración propia.

Notas: importe medio de las becas = importe de las becas / número de becas concedidas. Tasa de cobertura de las becas = beneficiarios de becas / alumnos matriculados × 100¹³.

No se incluyen programas de gratuidad de libros de texto.

Una consideración importante a la hora de analizar el impacto regional de la política de becas es atender al ente financiador de las mismas (Tabla IV). El País Vasco, única comunidad autónoma con las competencias transferidas en política de becas, presenta un comportamiento homogéneo a lo largo de todo el período, con un porcentaje de financiación por parte del MECD de aproximadamente un punto, que se redujo durante los cursos 2006-07 y 2007-08, para volver a incrementarse a partir del curso 2008-09.

⁽¹¹⁾ En todos los datos empleados solo se han considerado las becas concedidas a las comunidades autónomas. No se incluyen las concedidas a Ceuta y Melilla, ni las consideradas 'sin especificar'.

⁽¹²⁾ Se ha utilizado el Índice de Precios al Consumo (IPC) de la enseñanza con base 2006.

⁽¹³⁾ Un mayor detalle del cálculo y uso de estos indicadores puede consultarse en Morales (2011).

Este porcentaje se corresponde, fundamentalmente, con la financiación del MECED de becas compensatorias y ayudas por idiomas extranjeros para alumnos de educación postobligatoria. Asimismo, el País Vasco es la única región que financia becas concedidas en otras regiones, aunque estas becas solo supusieron un 0,1% del importe total financiado por dicha comunidad autónoma y se centran en estudios postobligatorios no universitarios.

TABLA IV. Porcentaje financiado por el MECED del importe total de las becas financiadas por todas las administraciones públicas

Comunidad autónoma	Curso 1999-2000	Curso 2003-04	Curso 2005-06	Curso 2006-07	Curso 2007-2008	Curso 2008-2009	Curso 2009-10	Curso 2010-11	Curso 2011-12
Andalucía	100,0	90,0	68,8	63,3	58,9	58,1	56,7	55,3	55,2
Aragón	93,3	59,4	54,8	69,5	72,2	71,0	75,2	78,6	81,1
Asturias (Princ. de)	100,0	100,0	100,0	57,4	58,2	61,4	62,4	80,0	81,3
Baleares (Islas)	100,0	54,2	100,0	70,6	74,9	76,6	86,9	88,0	90,9
Canarias	100,0	60,0	67,1	64,7	64,6	73,5	76,1	80,1	81,1
Cantabria	100,0	100,0	65,2	44,6	54,4	73,7	67,4	56,7	58,9
Castilla y León	100,0	53,6	60,8	64,3	53,5	55,2	56,9	60,4	63,3
Castilla-La Mancha	100,0	72,8	60,4	56,0	60,3	64,3	67,8	74,7	72,0
Cataluña	49,7	45,6	41,8	40,8	95,8	97,5	95,5	97,3	97,2
Comunidad Valenciana	51,9	41,1	39,5	44,8	42,6	50,9	51,9	64,4	66,6
Extremadura	88,3	84,7	82,8	91,8	88,9	82,2	83,6	84,7	85,4
Galicia	100,0	78,6	60,2	88,4	89,4	91,7	87,0	86,7	82,2
Madrid (Com. de)	34,7	28,9	21,5	20,1	20,7	27,6	31,7	35,6	38,0
Murcia (Región de)	100,0	84,4	80,3	75,2	78,5	80,9	83,6	86,4	89,3
Navarra (C. Foral de)	77,0	54,5	57,0	58,1	51,1	63,9	68,9	76,5	80,8
País Vasco	0,0	0,7	1,0	0,1	0,4	1,2	1,2	1,2	1,0
Rioja (La)	47,2	58,6	49,6	64,1	61,9	71,4	67,4	72,6	74,9
TOTAL ESPAÑA	72,3	59,7	51,7	49,5	51,5	55,5	56,7	59,8	60,7

Fuente: EBAE. Series por comunidades autónomas (MECD) y elaboración propia.

Nota: No se incluyen los programas de gratuidad de libros de texto.

En el curso 1999-2000, el MECED era responsable de un 72,3% de todas las becas concedidas a las comunidades autónomas. Entre estas, se percibían grandes diferencias, pues algunas de ellas no realizaban ninguna aportación extra al sistema de becas concedido por el Estado (Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y Murcia). En cambio, en la Comunidad de Madrid, La Rioja y Cataluña¹⁴ –las regiones con una menor participación del MECED–, la aportación regional ascendía a un 65,3%, un 62,8% y un 50,3% respectivamente. Luego, las regiones comenzaron a realizar diferentes aportaciones, de forma que en el curso 2006-07 todas las regiones sumaban recursos adicionales a los ya aportados por el MECED, hecho que reduce la aportación de este al 49,5%. Sin embargo, este curso constituye un punto de inflexión, pues a partir de este momento la proporción de becas financiadas por el MECED se incrementa constantemente hasta el curso 2011-12, en el que el porcentaje de financiación del MECED vuelve a los niveles del curso 2003-04.

Durante el curso 2011-12 un 26,8% de los alumnos matriculados en enseñanzas no universitarias han sido beneficiarios de alguna beca¹⁵. Se aprecia un aumento muy importante en el alcance de las becas durante los años analizados, de forma que la tasa de cobertura de todas las administraciones públicas se ha incrementado en torno a un 100%, aunque continúa bastante alejado del 40% de cobertura de las becas en la Unión Europea, cifra a la que el Consejo Escolar del Estado ya en 2010 insta a alcanzar a las administraciones públicas. Este aumento de la tasa de cobertura es especialmente significativo hasta el curso 2005-06, curso en el que alcanza al 33,2% de los alumnos matriculados. A partir de entonces, comienza un descenso lento e irregular hasta situarse, en los últimos cursos, alrededor del 26,5%. Destaca Castilla y León, donde la cobertura de las becas alcanza al 52,7% de los estudiantes. En el extremo opuesto, solo están cubiertos con becas el 4,8% de los estudiantes de Navarra (Tabla v).

⁽¹⁴⁾ Destaca la anómala evolución de la comunidad catalana. Cabrera (2010) señala que se debe a la desaparición en la estadística de las becas de comedor y transporte para los alumnos de enseñanza obligatoria, Infantil y Especial (las de transporte en los niveles postobligatorios las financia casi exclusivamente el ME). Estas becas las gestionan desde 1996 los Consells Comarcals, que las distribuyen entre los ayuntamientos, aunque las financia el Departamento de Educación. Cabrera señala: «probablemente no se han recogido en la EBAE, ya que solo contempla a las consejerías y departamentos educativos como fuente de gasto».

⁽¹⁵⁾ El indicador se ha calculado utilizando el número de beneficiarios y no el número de becas, por lo que un mismo beneficiario puede haber recibido más de una beca por distintos conceptos.

TABLA V. Tasa de cobertura de las becas concedidas por el MECD y por las consejerías o los departamentos de las comunidades autónomas

Comunidad autónoma	Curso 1999-2000		Curso 2007-08		Curso 2011-12	
	MECD	Comunidad	MECD	Comunidad	MECD	Comunidad
Andalucía	13,2	0,0	8,7	17,0	7,4	15,8
Aragón	6,8	0,3	1,9	2,0	3,8	2,2
Asturias (Princ. de)	9,0	0,0	15,0	34,7	5,6	26,1
Baleares (Islas)	5,5	0,0	10,8	1,8	3,9	3,6
Canarias	10,4	0,0	9,7	19,7	7,4	19,6
Cantabria	9,6	0,0	13,9	28,6	5,6	39,5
Castilla y León	9,3	0,0	25,6	47,5	6,0	46,7
Castilla-La Mancha	10,6	0,0	3,7	3,5	5,5	3,6
Cataluña	5,6	3,4	9,5	0,2	3,3	10,9
Comunidad Valenciana	7,2	16,6	3,0	24,0	6,7	19,0
Extremadura	12,7	9,2	32,0	23,4	8,5	42,0
Galicia	9,6	0,0	4,9	3,0	7,0	33,0
Madrid (Com. de)	5,7	11,5	7,3	35,6	3,7	39,0
Murcia (Región de)	11,4	0,0	16,0	3,5	6,4	16,3
Navarra (Com. F. de)	6,4	1,4	9,6	16,4	3,0	1,8
País Vasco	0,0	21,0	0,0	32,2	0,2	36,6
Rioja (La)	6,7	3,7	5,4	2,9	3,7	6,2
TOTAL ESPAÑA	8,6	4,9	8,9	17,8	5,3	21,5

Fuente: EBAE. Series por comunidades autónomas (MECD) y elaboración propia.

Nota: No se incluyen programas de gratuidad de libros de texto.

Como ya se ha destacado, la política de becas es un pilar fundamental de la política educativa, por tanto, se hace necesario analizar su impacto regional en la igualdad de oportunidades en el ámbito territorial. Es decir, se trata de averiguar si las regiones con PIB *per capita* inferior reciben una mayor cobertura de las becas financiadas por el MECD. En este sentido, San Segundo (2005) encuentra para los cursos 1996-97 y 2001-02 una clara relación negativa entre el porcentaje de becarios en Bachillerato y Formación Profesional y el PIB *per capita* regional, e indica que esta

relación debería ir en aumento según tienda a generalizarse la educación postobligatoria entre las rentas más bajas. Asimismo, Bonal et ál. (2005) también encuentran una relación negativa, esta vez entre el gasto en becas no universitarias (medido como porcentaje del gasto público educativo) y el PIB *per capita* para el curso 2001-02, y señalan:

Desde un punto de vista del equilibrio o desequilibrio territorial, la 'lista única' que se deriva de la existencia de idénticos criterios de elegibilidad para todas las comunidades autónomas puede tener efectos en principio positivos desde el punto de vista de la equidad territorial¹⁶.

Los resultados del análisis de correlaciones para el curso 2011-12 indican que las becas que se reparten de forma equitativa a nivel regional se corresponden con las financiadas por el MECED. Se observa una correlación negativa, fuerte y altamente significativa, entre la tasa de cobertura de las becas del MECED y el PIB *per capita* regional (Tabla VI). Estos resultados revelan que el reparto de las becas del MECED en estos niveles educativos se realiza de forma que las regiones con menor PIB *per capita* tienen un mayor porcentaje de población beneficiaria de becas y ayudas. Por lo tanto, se favorece a las regiones con renta PIB *per capita* más baja y, por tanto, la igualdad de oportunidades. Esta relación es la esperada, dado que en el reparto de una gran proporción de las becas convocadas por el MECED se tienen en cuenta las condiciones socioeconómicas¹⁷. Sin embargo, como se verá a continuación, esta relación negativa no siempre se ha producido.

¹⁶ A este respecto, el Informe del Consejo Escolar del Estado para el curso 2011-12 señala: «Los umbrales y las cuantías de las becas se establecen homogéneamente para todo el Estado, si bien el coste de la vida difiere notablemente entre unos territorios y otros, lo cual da lugar a desigualdades en el poder adquisitivo de los becarios». Recomienda, por tanto, que se tengan en cuenta, para actualizar los umbrales y las cuantías de las becas, el lugar de origen y el lugar donde cursa estudios el becario para que se mantenga su poder adquisitivo y, por tanto, el impacto compensador de estas ayudas.

¹⁷ No obstante, hay que mencionar el posible riesgo ecológico del análisis cuantitativo realizado al utilizarse un agregado macroeconómico como el PIB regional para valorar la equidad en el reparto de las becas estatales y no de datos de renta familiar disponible o datos de renta personal de familias con hijos en edad escolar, que servirían para analizar a nivel micro los efectos redistributivos territoriales.

TABLA VI. Análisis de correlaciones de la tasa de cobertura de las becas concedidas por el MECED, las consejerías o departamentos de las comunidades autónomas y todas las administraciones públicas. Curso 2011-2012

		PIB <i>per capita</i> (2011)
Tasa de cobertura de las becas y ayudas financiadas por el MECED. Curso 2011-12	Correlación de Pearson	-,918*
	Sig. (bilateral)	,000
	N	17
Tasa de cobertura de las becas y ayudas financiadas por las comunidades autónomas. Curso 2011-12	Correlación de Pearson	-,083
	Sig. (bilateral)	,752
	N	17
Tasa de cobertura de las becas y ayudas financiadas por todas las administraciones públicas. Curso 2011-12	Correlación de Pearson	-,197
	Sig. (bilateral)	-,448
	N	17

Fuente: Elaboración propia.

(*) La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

La Tabla VII revela que ha sido en los dos últimos años cuando esta distribución se ha ajustado a un reparto más equitativo. El origen de esta mejora en la distribución territorial se debe al cambio en la financiación de las gratuidades de libros de texto realizadas por el MECED y las consejerías o departamentos de las comunidades. En la medida en que más regiones han ido traspasando parte de la financiación del MECED a estos programas de gratuidad, la equidad territorial ha ido aumentando.

TABLA VII. Evolución de la correlación de Pearson de la tasa de cobertura de las becas concedidas por el MECD y el PIB *per capita*

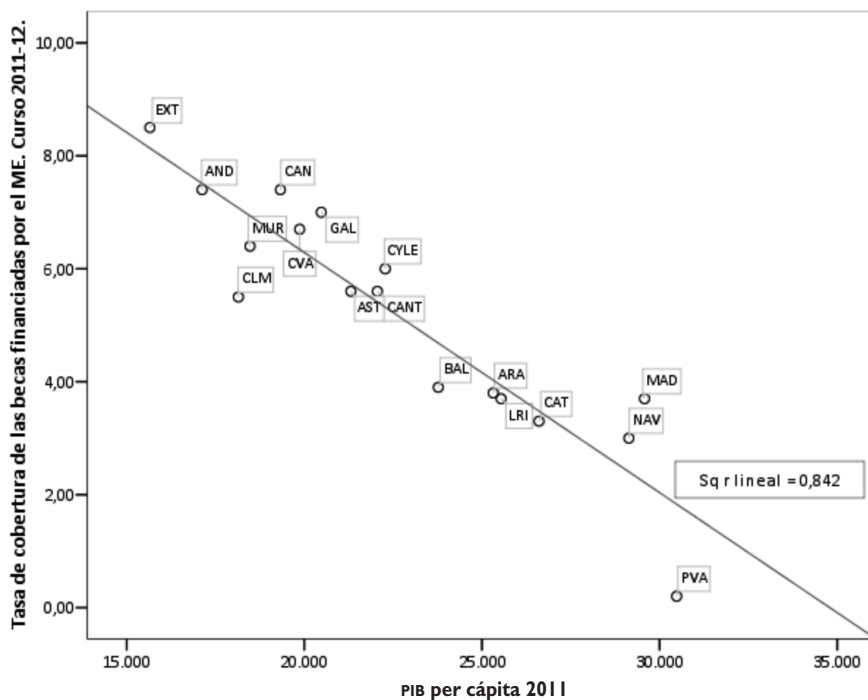
Tasa de cobertura de las becas y ayudas financiadas por el MECD				
Curso 2007-08	Curso 2008-09	Curso 2009-10	Curso 2010-11	Curso 2011-12
-,418	-,386	-,406	-,898*	-,918*
,095	,126	,106	,000	,000

Fuente: Elaboración propia.

(*) La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

En el Gráfico 1 se observa que las regiones se ajustan bastante a la recta de regresión. Las regiones que se apartan de la recta por la parte superior son aquellas cuyos estudiantes están cubiertos por becas del MECD en una proporción superior a la que les correspondería de acuerdo con su riqueza: Madrid, Galicia y Canarias son los ejemplos más claros de esta 'sobrecobertura'. País Vasco, por sus condiciones competenciales excepcionales, y Castilla-La Mancha se encontrarían en el caso contrario: al recibir sus estudiantes menos cobertura que la correspondiente a su PIB *per capita*, se estarían produciendo situaciones de 'infracobertura' en el ámbito territorial.

GRÁFICO I. Tasa de cobertura de las becas concedidas por el MECED en relación con el PIB *per capita*



Fuente: Elaboración propia. Nota: No incluye programas de gratuidad de libros de texto.

Los datos recogidos en la Tabla VII no muestran con toda amplitud el esfuerzo económico realizado por las administraciones públicas, puesto que no incluyen los programas de gratuidad de libros de texto que muchas regiones han implantado en los últimos años (principalmente a partir del curso 2006-07) con la cofinanciación del MECED. La tasa de cobertura de las becas varía considerablemente si se incluyen estos programas de gratuidad que, como se ha señalado, sí suponen un esfuerzo en las ayudas a la escolarización obligatoria realizadas regionalmente y, por tanto, pueden estar influyendo en la igualdad de oportunidades. Al incluir los programas de gratuidad, un 55,6% de los alumnos matriculados en todo el territorio español está cubierto por algún tipo de beca aunque, nuevamente, con importantes diferencias regionales. Mientras que en Andalucía el 80% de los alumnos son receptores de alguna beca, en Murcia solo lo son el

22,7%¹⁸. La evolución también ha sido diferente si se comparan los datos de las Tablas VII y VIII. Mientras que en ambos casos la tasa de cobertura de las becas financiadas por las comunidades autónomas se ha incrementado aproximadamente un 21%, la cobertura por parte del MECD ha aumentado gracias a los programas de gratuidad de libros de texto.

TABLA VIII. Tasa de cobertura de las becas concedidas por el MECD y por las consejerías o departamentos de las comunidades. Se incluyen programas de gratuidad de libros de texto

Comunidad autónoma	Curso 1999-2000		Curso 2007-08		Curso 2011-12	
	MECD	Comunidad	MECD	Comunidad	MECD	Comunidad
Andalucía	13,2	0,0	20,3	44,8	26,4	53,6
Aragón	6,8	0,3	12,1	50,8	21,0	42,3
Asturias (Princ. de)	9,0	0,0	15,0	34,7	5,6	26,1
Baleares (Islas)	5,5	0,0	10,8	1,8	9,0	23,8
Canarias	10,4	0,0	13,7	42,7	26,8	49,5
Cantabria	9,6	0,0	13,9	28,6	5,6	39,5
Castilla y León	9,3	0,0	25,6	47,5	6,0	46,7
Castilla-La Mancha	10,6	0,0	21,7	51,5	41,6	25,5
Cataluña	5,6	3,4	16,0	16,7	3,3	31,9
Comunidad Valenciana	7,2	16,6	5,8	33,8	12,9	46,4
Extremadura	12,7	9,2	32,0	23,4	8,5	42,0
Galicia	9,6	0,0	16,0	50,3	7,0	55,4
Madrid (Com. de)	5,7	11,5	7,3	35,6	3,7	39,0
Murcia (Región de)	11,4	0,0	20,5	15,4	6,4	16,3
Navarra (Com. F. de)	6,4	1,4	9,6	16,4	31,3	35,6
País Vasco	0,0	21,0	0,0	32,2	0,2	58,7
Rioja (La)	6,7	3,7	13,1	29,5	34,9	33,3
TOTAL ESPAÑA	8,6	4,9	14,6	34,5	13,5	42,1

Fuente: EBAE y elaboración propia.

Nota: Se incluyen programas de gratuidad de libros de texto.

⁽¹⁸⁾ La Región de Murcia redujo en un 78,6% la financiación de las becas en el último curso escolar (2011-12). Esta disminución de 12 millones de euros afectó íntegramente al programa de gratuidad de libros de texto que la comunidad murciana tenía establecido hasta el curso 2010-11. Este se cambió por un sistema de ayudas a la compra de libros financiado en un 80% por el ME (Ministerio de Educación, de acuerdo con la notación previa).

Del análisis de correlaciones para comprobar la existencia de equidad territorial en el reparto de estas becas, se deriva que la situación es la contraria a la representada en la Tabla VII. En la Tabla IX se observa que, si se incluyen las becas de gratuidad en el cálculo de la tasa de cobertura, la correlación entre el PIB *per capita* regional y dicha variable ha pasado de ser altamente significativo en el curso 2007-08 a no existir dicha correlación a partir del curso 2010-11, resultado que puede venir explicado por el hecho de que la política de gratuidad de libros de texto no es una política redistributiva, en el sentido de que no se conceden dichas becas en función de la renta u otra variable de capacidad económica, sino que lo que persigue es la gratuidad de la enseñanza. Es importante destacar que la generalización de estos programas se produce precisamente al inicio de la crisis, en el curso académico 2007-08 en el que el número de comunidades que cofinancian estos programas aumenta a diez, lo que se mantiene de forma más o menos homogénea hasta el curso 2011-12¹⁹.

TABLA IX. Evolución de la correlación de Pearson de la tasa de cobertura de las becas concedidas por el MECD y el PIB *per capita*

Tasa de cobertura de las becas y ayudas financiadas por el MECD				
Curso 2007-08	Curso 2008-09	Curso 2009-10	Curso 2010-11	Curso 2011-12
-,740**	-,609**	-,542*	-,477	-,177
,001	,009	,025	,053	,498

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Incluye programas de gratuidad de libros de texto.

(**) La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

⁽¹⁹⁾ Las únicas diferencias entre estos dos cursos académicos son la incorporación a estos programas de Navarra y Baleares en el curso 2008-09 (aunque Baleares deja de cofinanciar estos proyectos en el curso 2010-11) y la Región de Murcia que, como se ha comentado anteriormente, redujo significativamente la financiación de becas en el último curso considerado, reducción que también implicó la desaparición de estos programas de gratuidad.

Conclusiones

En España, como en otros países de nuestro entorno europeo, la política de becas y ayudas al estudio no está descentralizada, y no lo está porque, al considerarse una política eminentemente redistributiva, se piensa que su descentralización podría llevar a diferencias territoriales que produzcan condiciones diferentes en la gratuidad de la enseñanza obligatoria para los estudiantes dependiendo de su lugar de residencia. Se ha podido comprobar, por tanto, que aunque las comunidades autónomas mantienen una política de becas complementaria a la del MECED, este continúa realizando un reparto eminentemente equitativo entre las regiones. Esto no debería extrañar, ya que el reparto de las becas se realiza atendiendo a criterios socioeconómicos, por lo que las regiones con más número de individuos que cumplan dichos criterios deberían recibir una mayor aportación de las becas del MECED.

Por otra parte, se ha puesto de manifiesto que, como en la Europa del Sur, las dificultades económicas y presupuestarias han supuesto una reducción del importe medio de las becas, especialmente de todas aquellas que financian las comunidades autónomas. Se observa también, si se analiza el porcentaje de financiación entre el MECED y las comunidades autónomas, que hasta el curso 2006-07 se ha producido un aumento en el porcentaje de financiación de estas últimas y que, a partir de este curso, comienza un descenso, especialmente debido a la implantación paulatina de los programas de gratuidad. Se ha comprobado que ha sido la financiación de becas de las comunidades autónomas la que ha experimentado una mayor reducción en los últimos cursos escolares; aun así las diferencias entre unas y otras regiones han sido considerables.

La gratuidad de libros de texto es una ayuda para compensar el coste de la educación que no tiene un carácter equitativo en tanto en cuanto se reparte independientemente de las condiciones socioeconómicas de los estudiantes (y sus familias) y dependen de convenios específicos firmados por el MECED y las comunidades autónomas. Desde este punto de vista, los resultados del análisis de correlaciones son los esperados. La distribución de becas que realiza el MECED entre las distintas comunidades ha ido aumentando su equidad si no se consideran las gratuidades. En cambio, si se incluyen estas últimas, la equidad ha ido disminuyendo año a año, lo que constata la escasa redistribución que introducen este tipo de ayudas que se otorgan sin hacerlas depender de las condiciones socioeconómicas del beneficiario.

Asimismo, consideramos que la mayor heterogeneidad en la financiación de las becas se produce en las que financian libros de texto y material didáctico. Como se ha señalado anteriormente, las comunidades autónomas han optado por modelos muy diferentes entre ellas, y también con un elevado grado de diversidad, incluso dentro de cada comunidad en función del nivel educativo al que se dirige la beca. Esta gran diversidad constituye, a nuestro modo de ver, uno de los principales escollos en la consecución de la igualdad de oportunidades en todo el territorio español, puesto que establece elevadas diferencias en el coste de estudiar según la región de residencia. Por un lado, porque la distribución de la financiación del MECED depende de la firma de convenios con las comunidades. Por otro lado, porque 11 regiones han optado por sistemas de gratuidad sin requisitos socioeconómicos, lo que entendemos como una medida que no es específica para conseguir una mayor equidad, sino para garantizar la gratuidad de la enseñanza. En nuestra opinión, se debería incentivar al resto de comunidades a que introduzcan este tipo de actuaciones. No obstante, mantener el equilibrio adecuado entre la garantía estatal de igual de oportunidades y el papel activo de los Gobiernos regionales en la política educativa en su territorio constituye el reto de cualquier estructura descentralizada.

Tras el análisis de la evolución de la política de becas en esta década, desde que se ha completado el proceso de traspaso de algunas competencias en materia educativa, se puede decir que la opción de no descentralizar la mayor parte de las becas y ayudas al estudio y mantenerlas en el Estado ha producido buenos resultados en términos de equidad y cohesión social a través del sistema educativo, al menos en sus distintos niveles no universitarios. Ahora bien, una vez conseguido este objetivo y vistas las distintas políticas de becas y ayudas que llevan tanto la Administración central del Estado como las administraciones educativas autonómicas, se plantean dos orientaciones de reforma. Por un lado, que los Gobiernos autonómicos, más cercanos a los receptores de los servicios públicos, permitan una mayor participación de la sociedad, los centros y las familias en el diseño de las becas para los niveles no universitarios según las necesidades de cada región. Por otro lado, que la política de becas a nivel central tenga en cuenta a la hora de calcular los umbrales de renta y las cuantías de las becas los costes de la vida de los estudiantes (y sus familias). En este caso, se aconsejaría la introducción de parámetros correctores o índices diferenciados por comunidad en función de la

paridad de compra, del nivel de precios o del diferente coste de la vida de cada región, como se efectúa con otras políticas sociales y de lucha contra la pobreza.

Referencias bibliográficas

- AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios) (2009). *Evaluación del sistema general de becas educativas. Primera evaluación: Diagnóstico de la situación actual y principales alternativas para mejorar su eficacia*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Albi, E., González-Páramo, J. M. y Zubiri, I. (2013). *Economía pública I*. Barcelona: Ariel Economía.
- Bonal, X., Rambla, X., Calderón, E. y Pros, N. (2005). *La descentralización educativa en España. Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las comunidades autónomas*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Cabrera, J. M. (2010). La estructura de la oferta de becas y ayudas al estudio en las Comunidades Autónomas. *XIX Jornadas de la AEDE*, Valencia.
- Calero, J. (1993). *Efectos del gasto público educativo. El sistema de becas universitarias*. Barcelona: Servicio de Publicaciones Universidad de Barcelona.
- Consejo Escolar del Estado (varios años). *Informes sobre el estado y situación del sistema educativo*. Madrid: MEC.
- Comisión Europea (2010). *Europe 2020. A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Bruselas: Comisión Europea.
- Mediavilla, M. (2014). ¿Son efectivas las becas en España? Una evaluación de impacto para el nivel secundario postobligatorio. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 7 (1), 121-139.
- Mora, J. G. et ál. (Coords.) (2000). *Becas y ayudas a los estudiantes universitarios en Europa*. Barcelona: Servicio de Información, Imagen y Publicaciones de la UPC.
- Morales, S. (2011). *La descentralización de la educación no universitaria en España: efectos sobre la convergencia regional desde la perspectiva del gasto público*. (Tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

- Pérez Esparrells, C. y Vaquero, A. (2009). La financiación de la Enseñanza obligatoria en un contexto de cambios demográficos y sociales. *Papeles de Economía Española*, 119, 228-262.
- San Segundo, M. J. (1998). Igualdad de oportunidades educativas. *Ekonomiaz*, 40, 83-103.
- (2005). Política de becas y ayudas al estudio en los presupuestos del año 2005. *Presupuesto y Gasto Público*, 38, 7-30.
- Tiana, A. (2008). La política de becas del Estado: un balance del período 2004-2008. *Presupuesto y Gasto Público*, 50, 191-200.

Dirección de contacto: Carmen Pérez-Esparrells. Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía y Hacienda Pública. Ciudad Universitaria Cantoblanco, 28049 Madrid. E-mail: Carmen.perez@uam.es

La reforma local española de 2013 y las competencias educativas*

The local government reform of 2013 in Spain and educational functions

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-278

José Antonio Tardío Pato

Universidad Miguel Hernández de Elche, Facultad de Departamento de Ciencia Jurídica. Elche. España.

Resumen

La Ley 27/2013 ha remodelado las competencias educativas de los entes locales en España. Este estudio pretende explicar los cambios que se han producido y su alcance.

Palabras clave: Administración local, competencias educativas, competencias de los entes locales.

Abstract

The Local Government Act 2013 of Spanish Parliament has reshaped the educational functions of local authorities in Spain. This essay aims to explain the changes produced and the meaning thereof.

Key words: local government, educational functions, local authorities functions.

(*) Artículo elaborado en el marco del proyecto de investigación DER2011-28259, *Sistema educativo y descentralización territorial*, subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Introducción

La fortísima crisis económica iniciada en 2008 ha sido el detonante de la reforma del régimen de los entes locales españoles¹ llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Dicha reforma ha supuesto una remodelación de las competencias de los entes locales, tanto en su tipología como en los ámbitos materiales en los que han venido recayendo durante los últimos tiempos. Y uno de esos ámbitos ha sido específicamente el educativo.

La mayor parte de las comunidades autónomas han aprobado normas o generado documentos interpretativos en los que se intenta eludir los cambios indicados². Y los autores se han pronunciado en dos grandes direcciones. Unos en la que se ha llegado a calificar como ortodoxa³, en la misma línea que el Consejo de Estado (Dictámenes del Consejo de Estado 567/2013, Epígrafe V, a.1 y 338/2014, 48-49), que entiende que la ley ha acotado las materias de las competencias de los municipios, sin que las comunidades autónomas puedan aumentar tal ámbito material. Es la línea de M. Arenilla Sáez (2014: 35) y J. M. Souvirón Morenilla (2014: 84-85, 96 y 97). Y otros en una línea que considera que la nueva ley tan solo restringe el alcance mínimo de ámbito competencial de los municipios, pero no el máximo, que queda a disposición de las comunidades, pues la otra interpretación sería inconstitucional por contraria especialmente a la STC 214/1989. Según esta interpretación, los municipios pueden seguir ejerciendo las competencias que tenían atribuidas hasta ahora por las normas de las comunidades autónomas e incluso por las normas estatales sectoriales. Así lo entienden F. Velasco Caballero (en múltiples trabajos, entre otros, 2014a: 92-94 y 2014b: 57-58), R. Jiménez Asensio (2014: 295-296) y L. Mellado Ruiz (2012: 24).

El presente estudio se mueve en la dirección ortodoxa, por considerar que es conforme con nuestra Constitución y con la jurisprudencia

⁽¹⁾ Los factores más específicos los ha destacado con total claridad J. A. Santamaría Pastor (2014: 140-141). Y, en la Memoria del Proyecto de Ley remitido al Congreso, se recogen manifestaciones de las competencias calificadas como impropias en diversos campos, así como la cuantificación de su gasto, que es donde se quiere lograr el ahorro.

⁽²⁾ Así, entre otros, en Galicia, la Ley 5/2014, de 27 de mayo; en Castilla-León, el Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo y la Circular de 1 de abril de 2014; y en Andalucía, el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo. En el carácter elusivo de tal normativa incide M. Zafra Víctor (2014).

⁽³⁾ Así la califica R. Jiménez Asensio, a pesar de mantener la tesis contraria (2014: 295, nota 13).

constitucional existente, y nuestra finalidad es mostrar, de modo analítico, cómo incide realmente la reforma en las competencias educativas de la Administración local, una a una.

Las competencias educativas de los entes locales españoles antes y después de la Ley 27/2013

Las competencias de «cooperación y colaboración con las administraciones educativas en la planificación de la política educativa y su implementación» (art. 1, letra p, de la LOE)

En una aplicación estricta de la Ley 27/2013, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre las competencias de los entes locales, podríamos considerar que tal competencia no ha desaparecido en relación con los órganos provinciales (pues el art. 36 LBRL no ha recibido amputación alguna, sino un incremento), pero que sí debe entenderse extinguida como competencia propia de los municipios, al no encontrar base en ninguno de los apartados del art. 25.2 LBRL, en conjunción con el nuevo art. 25.1 LBRL.

Aparte de la alusión genérica de la LOE citada, no hemos hallado previsiones específicas en nuestro ordenamiento jurídico sobre su alcance, aunque podría considerarse como un cauce apropiado a tal fin el de los procedimientos de consulta y colaboración de las autoridades educativas con las federaciones o agrupaciones más representativas de las corporaciones locales, contemplado en la DA 15, punto 1, de la LOE, así como la participación en el Consejo Escolar del Estado a través de las asociaciones de entes locales de ámbito estatal con mayor implantación, que prevé el art. 31.1, letra i, de la LOE (redacción tras la Ley Orgánica 10/1999).

Por ello, creemos que este contenido competencial real se puede conseguir sin ni siquiera considerarlo como competencia de los entes locales, sino como una previsión legal genérica, articulable a través de los trámites participativos previstos en los textos normativos reguladores del

procedimiento de aprobación de las leyes y de los reglamentos. Pues, además, la citada audiencia a los entes locales no puede considerarse lesiva de los principios sobre los cuales gira la misma razón de ser la reforma local de la Ley 27/2013 (sostenibilidad financiera, etc.).

«La participación en la programación de las construcciones escolares y la creación de los centros docentes públicos» (art. 25.2, letra n, de la primera redacción de LBRL)

Ciertamente ha desaparecido ya como apartado sobre el cual las leyes del Estado y de las comunidades han de reconocer competencias propias a los municipios.

Por ello, en estricta aplicación de la Ley 27/2013, en consonancia con la jurisprudencia constitucional sobre las competencias de los entes locales, podríamos considerar que se ha extinguido la base normativa para el reconocimiento de competencias municipales propias en dicho ámbito.

En realidad, como ha explicado la doctrina especializada en el tema (Tardío Pato, 2010: 159 y ss.; 2012: epígrafe II.1), dichas competencias se centraron en la remisión de los municipios a las autoridades educativas de su comunidad autónoma de los estudios de necesidades educativas en su término y de las propuestas concretas, con su orden de prioridad, para que aquellas elaborasen los correspondientes planes de actuación a los que se refiere el Real Decreto 2274/1993 y la programación general de la enseñanza de la comunidad autónoma a la que alude la LODE, que comprenderá la programación específica de puestos escolares en ella. O sea, que se ha venido configurando como una competencia de propuesta de una decisión última que corresponde a la Administración de tal comunidad.

Así pues, aunque tras la reforma no se reconozca tal competencia, la misma finalidad puede conseguirse por la solicitud de la comunidad autónoma, a la hora de la formulación de la citada programación general de la enseñanza, de los correspondientes informes municipales, que tendrían su indiscutible habilitación normativa en la legislación de procedimiento administrativo común (así en el artículo 82 y ss. de la Ley 30/1992).

La competencia de los entes locales españoles para la creación de centros educativos de titularidad propia y de su responsabilidad total

Ha afectado a todos los niveles educativos y modalidades de enseñanza. Para centros de Educación Infantil del primer ciclo se prevé en la LOE (art. 15.1), al contemplar la colaboración con las administraciones educativas y la suscripción de los correspondientes convenios. Así, gran parte de los municipios españoles ostentan la titularidad de escuelas infantiles de primer ciclo, sobre la base de la citada previsión de la LOE, en el marco de la promoción del incremento progresivo de la oferta de plazas públicas que prevé para el primer ciclo y la coordinación de las políticas de cooperación entre las administraciones públicas para asegurar la oferta educativa en él⁴. E incluso existen escuelas infantiles de titularidad de provincias⁵.

En la Educación Primaria y Secundaria, la LODE (DA 2.^a, 2, de la Ley Orgánica 8/1985) y el Real Decreto 2774/1993 no dejan total libertad a los entes locales para tal creación, sino que exigen el consentimiento de la Administración educativa, ya que erigir un centro ha de ir precedido de su inclusión en la programación de construcciones escolares de dicha Administración, tras haberse comprobado las necesidades de escolarización que justifiquen que se cree. Requiere la suscripción de un convenio con tal Administración, en el que se determinarán los criterios para su construcción, financiación y funcionamiento, con cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos por la normativa aplicable para los centros de Enseñanzas de Régimen General o para los centros de Enseñanzas Artísticas. Y necesita la tramitación de un procedimiento administrativo para verificar el cumplimiento de los citados requisitos mínimos, que finalizará con la propuesta de la Administración educativa al Consejo de Ministros o al Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma, según los casos, para su creación, mediante real decreto o decreto, respectivamente.

En el ámbito de la Educación Superior, tampoco se deja a la decisión unilateral de los órganos de las corporaciones locales la creación, pues la LOU, que alude a la posibilidad de adscripción a una universidad pública,

⁴ Art. 15.1 LOE. En el municipio de Alicante existen dos escuelas de este tipo y, en 1981, se creó el Patronato Municipal de Escuelas Infantiles, como organismo autónomo local. En el municipio de Elche existen cinco de tales escuelas.

⁵ Véase la Escuela Infantil de la DP de Ciudad Real.

mediante convenio, de centros docentes de Educación Superior de titularidad pública para impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, requiere la aprobación de la comunidad autónoma, a propuesta del Consejo de Gobierno de la universidad, previo informe favorable de su Consejo Social (art. 11); lo que supone claramente la necesidad de obtener el consentimiento y colaboración de la Administración educativa.

Son muy escasas las manifestaciones reales de centros de titularidad propia de los entes locales en las enseñanzas a las que venimos haciendo referencia, en parte, por la exigencia del citado consentimiento de la Administración educativa; en parte, por la importancia para los entes locales de los costes de implantación y los costes de mantenimiento posteriores, incluidos los del profesorado; y, en parte, por la tendencia a integrar en la red de centros de titularidad de la Administración de la comunidad (prevista en la DA 30.^a de la LOE) los escasos centros existentes de titularidad de las corporaciones locales procedentes de los antiguos centros de patronato.

Donde parecen haber pervivido con mayor perseverancia es en el municipio de Barcelona, en el cual existen en la actualidad 13 escuelas de Primaria (colegios de Enseñanza Infantil y Primaria) y nueve institutos (centros de Enseñanza Secundaria, que proporcionan Enseñanza Secundaria postobligatoria, o sea: Bachillerato, Formación Profesional de Grado Medio y Enseñanzas Profesionales de Artes Plásticas y Diseño de Grado Medio, según los casos). También es titular de centros que imparten Formación Profesional de Grado Superior y Enseñanzas Profesionales de Artes Plásticas y Diseño de Grado Superior, que, en la LOE, están consideradas como modalidades de Enseñanza superior distintas de la universitaria. E incluso alguno de ellos imparte Enseñanzas universitarias. Para todos los casos, se recogen ejemplos en Tardío Pato (2010: 184).

Actualmente, el Instituto Municipal de Educación de Barcelona⁶, organismo autónomo creado por el municipio, gestiona las 92 guarderías municipales, las cuatro escuelas municipales de música y el Conservatorio Municipal de Música de Barcelona.

Por su parte, las 13 escuelas de Primaria (colegios de Enseñanza Infantil y Primaria), los nueve institutos (centros de Enseñanza Secundaria), los cuatro centros de Educación Especial, los dos centros de Enseñanzas

⁶ Creado en 1993. Es titular de 87 centros educativos municipales (53 guarderías; 13 CEIP; 10 IES; cuatro de Educación Especial; seis de Enseñanzas Artísticas; dos de Educación Permanente de Adultos).

Artísticas y los dos centros de Educación Permanente de Adultos están integrados en el Consorcio de Educación de Barcelona, que es la figura que los gestiona. Esta entidad, que aparece definida como ente público de carácter asociativo, integrado por la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona para la gestión conjunta de las funciones, actividades y servicios en materia educativa, fue constituida en 2002, conforme al Decreto 84/2002 del Gobierno catalán.

En relación con centros educativos de enseñanzas generales de titularidad propia de las provincias, existen algunas que son titulares de IES donde se imparte ESO y FP de Grado Medio y Superior (esta última es Enseñanza superior no universitaria), como en Cádiz⁷. En Salamanca ha existido un IES que impartía FP de Grado Medio y que depende actualmente de la comunidad autónoma de Castilla y León⁸. Por su parte, la provincia de Barcelona ha sido titular de una Escuela de Ingeniería Técnica en tejidos de punto, adscrita a la Universidad Politécnica de Cataluña, que se ha transformado en el Centro de Investigación y Transferencia de Tecnología Textil⁹. Esta última provincia también es titular de un instituto de teatro, que imparte titulaciones superiores de Teatro y de Danza (que tienen el carácter de Enseñanza Superior Artística) y titulación de Grado Medio de Danza (perteneciente a la Educación Secundaria), e incluso una titulación universitaria de Máster Oficial Interuniversitario de Estudios Teatrales y un Doctorado en Artes Escénicas¹⁰.

En relación con la Formación Profesional, aparte de la titularidad de IES que imparten estas enseñanzas, que hemos indicado antes, también encontramos ejemplos de centros de Formación Profesional más modestos, que imparten solo los Programas de Cualificación Profesional Inicial¹¹ o cursos de Formación Profesional no reglada¹², teniendo en cuenta que, como ya hemos reseñado, la LOE prevé, en relación con los Programas de Cualificación Profesional Inicial, la posibilidad de que

⁽⁷⁾ Institución Provincial Gaditana (para la ESO, Educación Infantil y Primaria) e Institución Provincial Fernando Quiñones (FP de Grado Medio y Grado Superior).

⁽⁸⁾ IES DP, que aparece actualmente en su página de Internet como dependiente de la Junta de Castilla y León, por haber sido transferido desde la referida DP de Salamanca.

⁽⁹⁾ En la página de Internet del citado centro se explica que se ha producido tal transformación y que se gestiona en virtud del convenio entre la DP de Barcelona, los ayuntamientos de Canet de Mar y de Mataró y la Fundación Tecnológica Cetemmsa.

⁽¹⁰⁾ Véase la página de Internet de la DP de Barcelona.

⁽¹¹⁾ Así, la DP de Valencia, que es titular del centro de Formación Profesional Nuestra Señora de la Misericordia, en el que actualmente solo se imparten estos programas.

⁽¹²⁾ Así, el Centro Municipal de Formación Francisco Ferrer Martí del Municipio de Alaquàs (provincia de Valencia).

participen en su oferta, además de otras instancias, las corporaciones locales, bajo la coordinación de las administraciones educativas¹³, y previene la colaboración de aquellas en la programación de la oferta de enseñanzas de Formación Profesional por las administraciones educativas, junto con los agentes sociales y económicos (art. 42.1 LOE).

Algunos entes locales distintos de los señalados anteriormente cuentan con centros de Enseñanzas Artísticas, por la previsión explícita de la LOE del establecimiento de convenios de colaboración con las corporaciones locales, con especial referencia a una colaboración específica en escuelas de Enseñanzas Artísticas cuyos estudios no conduzcan a la obtención de títulos con validez académica (DA 15, punto 5 LOE)¹⁴.

Otros municipios han creado sus propias escuelas municipales de idiomas para ofrecer una oferta complementaria a las enseñanzas oficiales de las Escuelas Oficiales de Idiomas de las distintas comunidades, que tienen el carácter de Enseñanzas de Régimen Especial en la LOE¹⁵.

Por otro lado, aunque no se trata exactamente de centros de Enseñanzas de Régimen General o de Régimen Especial, debemos resaltar la existencia, como centros docentes de los entes locales, de los centros municipales específicos de Formación de Personas Adultas¹⁶, ámbito en el cual la LOE contempla expresamente la colaboración de las corporaciones locales con las administraciones educativas (art. 66.2), para lo que se prevé la promoción por estas últimas de convenios de colaboración con las primeras (art. 67.3).

La incidencia de la Ley 27/2013 en la creación de estos centros educativos por las provincias no plantea problemas, pues la DA 2.^a de la

⁽¹³⁾ Art. 30.5. En el País Vasco, debe hacerse referencia a la Orden de 10/6/2008 (BOPV del 9/7/2008), que regula dichos Programas en la comunidad.

⁽¹⁴⁾ Este puede ser el caso del municipio de Madrid, que cuenta con múltiples escuelas municipales de música y danza, la Escuela Madrileña de Cerámica de la Moncloa y la Escuela Municipal de Arte Dramático. La información que se suministra de ellas en la página de Internet del Ayuntamiento no indica que se impartan enseñanzas regladas, sino más bien no regladas.

El municipio de Alcobendas (Madrid), por su parte, ostenta la titularidad de una escuela municipal de música y danza.

Pero el Conservatorio Profesional Municipal de Música de Almoradí (Alicante) ha venido impartiendo enseñanzas regladas de música contempladas en la LOE: tanto enseñanzas elementales de música, como enseñanzas profesionales de música.

⁽¹⁵⁾ Así, la Escuela Municipal de Idiomas de Simancas (Valladolid). Aunque en estos casos es difícil discernir, con la información suministrada por Internet, si estamos ante la creación de un auténtico centro docente o nos encontramos ante la mera oferta municipal de cursos de idiomas, con utilización para ello de la locución 'Escuela Municipal de Idiomas'.

⁽¹⁶⁾ Un ejemplo es el Centro Municipal de Formación de Personas Adultas del Ayuntamiento de Alicante. Y otro ejemplo es el Centro de Formación de Adultos de la Diputación de Valencia.

LODE, en conjunción con el artículo 36 de la LBRL (preceptos que no han sido restringidos por la nueva ley), siguen dando cobertura a dicha creación.

Sin embargo, la competencia de los municipios para la creación de centros educativos públicos debe considerarse extinguida como propia, a pesar de la previsión de la mencionada disposición adicional, pues ya no hay apartado del artículo 25.2, letra n LBRL que habilite a las leyes sectoriales del Estado y de las comunidades autónomas para otorgar competencias sobre la creación de centros educativos.

Se contempla expresamente como competencia delegable por la comunidad en los municipios la «creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de Educación Infantil» (art. 27.3, letra e). Y, al no enumerarse con *numerus clausus* las competencias delegables, también podría ser delegable la creación de otros centros educativos públicos.

Su configuración como competencia delegada conlleva una serie de garantías importantes para la financiación y el correcto funcionamiento del centro. Pues tiene que producirse previamente una disposición o acuerdo expresos de delegación de la citada Administración educativa (art. 7.3 LBRL); la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas (art. 27.4 LBRL, segundo inciso); la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio (art. 27.4 LBRL, tercer inciso); y la delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 27.1 LBRL, segundo párrafo). Pero sobre todo, habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, de modo que será nula sin dicha dotación (art. 27.6 LBRL, primer inciso).

La posibilidad de creación de centros educativos públicos como competencia impropia de los municipios, por voluntad de estos, también será posible, pero conlleva en principio que su financiación sea por cuenta de ellos y exigirá los informes vinculantes de órganos de la

comunidad autónoma contemplados en el artículo 7.4 LBRL (de la suficiencia financiera de la totalidad de la hacienda local y de la inexistencia de duplicidades).

La competencia de «colaboración de los municipios en el suministro de solares para los centros educativos de la red pública y en su construcción y la financiación de lo anterior». La utilización de los locales e instalaciones de los centros docentes de titularidad demanial de los municipios y de los demás centros docentes no universitarios por los ayuntamientos o por otras entidades u organismos y personas físicas o jurídicas

- En cuanto al suministro de solares, hasta la nueva Ley 27/2013, no figuraba en el artículo 25.2 LBRL como competencia propia, sino en la DA 15.^a, 4, de la LOE y en disposiciones de rango reglamentario. Pero no planteaba problemas de compatibilidad con la LBRL, al considerarse el listado del artículo 25.2 LBRL como un listado de materias en las que necesariamente se tenían que reconocer competencias, aunque con posibilidad de que también se reconociesen otras sin cobertura en el citado precepto, pero cubiertas por la cláusula general del artículo 25.1 LBRL (puede promover toda clase de actividades y prestación de servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal).

La Ley 27/2013 no la ha restringido como materia de competencia municipal, sino que la ha consolidado como tal, pues ahora se incorpora explícitamente al listado de materias sobre las que se han de reconocer competencias propias municipales («cooperar con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes»). Si bien, la DA 15.^a también ha previsto que tal competencia será totalmente transferida a las comunidades autónomas por las normas reguladoras del sistema de financiación de estas y de las haciendas locales.

Téngase en cuenta que, si el suelo ha de adquirirse por una vía distinta de la 'equidistribución'¹⁷, ello genera costes al municipio y

⁽¹⁷⁾ Las vías para adquisición de suelo por los municipios para los centros docentes las ha analizado Tardío Pato (2010: 191 y ss.; 2012: epígrafe II.3.A).

que la Ley 27/2013 tiene como fin garantizar la sostenibilidad financiera de la hacienda local. Parece coherente con tal principio esta previsión, pues, con la transferencia de la competencia a la comunidad autónoma, los municipios quedarán liberados de tal carga financiera.

- Por lo que se refiere a la construcción de los edificios en sentido amplio y su equipamiento, así como su financiación y gestión, hasta la Ley 27/2013, ha tenido su base reguladora en el artículo 25.2, letra n LBRL, que establecía como competencia municipal en todo caso «cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos» y en lo especificado en el Real Decreto 2274/1993 o normas reglamentarias autonómicas que han cumplido el mismo papel que este reglamento.

Ahora, la Ley 27/2013 ha suprimido esa competencia municipal como propia de los municipios y pasa a ser susceptible de delegación, con cumplimiento de los requisitos de esta expresados en el art. 27 LBRL. Aunque parece razonable que especialmente los municipios tengan algo que decir sobre las características de la construcción de estos edificios y su equipamiento (tal y como argumenta Tardío Pato, 2010: 444; 2012: epígrafe II.3,B), también considero sensato que, en una situación de crisis económica tan fuerte, con tan desmesurado déficit público y tan alta deuda pública, se excluya que los municipios intervengan directamente en su contratación, pues la centralización de ello en la comunidad favorece teóricamente un mejor precio para las arcas públicas. Y el parecer de los órganos municipales al respecto siempre podrá obtenerse por los trámites procedimentales de audiencia a los interesados y de petición de informes.

- En cuanto a la utilización de los locales e instalaciones de los centros docentes de titularidad demanial¹⁸ de los municipios y de los demás centros docentes no universitarios por los ayuntamientos o por otras entidades u organismos y personas físicas o jurídicas, la LOE dispone que corresponde a las administraciones educativas establecer el procedimiento para el uso de los centros docentes que de ellas dependan, por parte de las autoridades municipales, fuera del horario lectivo para actividades educativas, culturales, deportivas u

¹⁸⁾ La cuestión de la titularidad demanial municipal del suelo y de los edificios de los citados centros docentes públicos se examina en Tardío Pato (2010: 236 y ss.; 2012: epígrafe II.3,C).

otras de carácter social. Dicho uso quedará únicamente sujeto a las necesidades derivadas de la programación de las actividades de dichos centros (DA 15.^a, 6 LOE). Por su parte, las administraciones educativas, deportivas y municipales colaborarán para el establecimiento de procedimientos que permitan el doble uso de las instalaciones deportivas pertenecientes a los centros docentes o a los municipios (DA 15.^a, 7 LOE).

En los trabajos arriba citados de J. A. Tardío Pato se da cuenta de la normativa estatal y autonómica que ha desarrollado lo previsto en la LOE.

Ahora, la Ley 27/2013 introduce en el art. 27.3 LBRL dos competencias delegables por la comunidad autónoma en los municipios que refuerzan la cobertura legal de lo anterior, pero que también permiten un mayor control de la Administración educativa: la «realización de actividades complementarias en los centros docentes» (letra f) y la «gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la comunidad autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo» (letra h).

La competencia sobre conservación, mantenimiento y vigilancia por los entes locales de los centros educativos de las Enseñanzas no universitarias

Hasta la nueva Ley 27/2013 no estaba incluida explícitamente en el artículo 25.2 LBRL como competencia municipal, sino en la DA 15.^a, 2, de la LOE y en el Real Decreto 2274/1993. Pero tampoco ofrecía problemas de compatibilidad con la LBRL, por la alusión en su citado artículo a la cooperación en el sostenimiento del centro y al entenderse la relación del artículo 25.2 LBRL como un elenco de materias en las que necesariamente se tenían que otorgar competencias por las leyes del Estado y de las comunidades autónomas, pero con posibilidad de que también se reconociesen otras sin respaldo en el citado artículo, pero con cobertura en la cláusula general del artículo 25.1 LBRL (promover toda clase de actividades y prestación de servicios).

La DA 15.^a, 2 LOE establece dicha competencia como municipal para centros públicos de Educación Infantil, de Educación Primaria o de Educación Especial, y añade que, cuando el Estado o las comunidades deban afectar, por necesidades de escolarización, edificios escolares de propiedad municipal en los que se hallen ubicados tales centros, para

impartir Educación Secundaria o Formación Profesional, asumirán, respecto de los mismos, los gastos que los municipios vinieran sufragando de acuerdo con las disposiciones vigentes, sin perjuicio de la titularidad demanial que puedan ostentar estos. Aunque matiza, a continuación, que esto último no afecta a la simple impartición en tales centros del primer ciclo de ESO. Y termina indicando: «si la afectación fuera parcial, se establecerá el correspondiente convenio de colaboración entre las administraciones afectadas».

En lo que no se oponga a esto último, seguirán aplicándose como normas reglamentarias las recogidas al respecto en el Real Decreto 2274/1993. Y repárese que, dentro de la vigilancia, se incluye la asunción por los ayuntamientos de los costes de dicho personal, tal y como figura en el Reglamento del Personal Subalterno de Instituciones Escolares de 24/2/1971 (Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid de 17 de mayo de 1973: 396-398).

Ahora la Ley 27/2013 ha incorporado dicha materia explícitamente al listado del artículo 25.2, letra n, de materias sobre el que se han de reconocer competencias propias municipales («la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de Educación Infantil, de Educación Primaria o de Educación Especial»). Pero la DA 15.^a también ha previsto que tal competencia será totalmente transferida a las comunidades autónomas por las normas reguladoras del sistema de financiación de estas y de las Haciendas locales.

Parece razonable que, ante una situación de crisis económica tan fuerte, que tanto ha afectado a los municipios, se exima a estos de la importante carga económica que dicha competencia ha supuesto para algunos, cuando la titularidad del servicio educativo y la responsabilidad última es de la correspondiente comunidad, que ya venía asumiendo los costes de tal conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios en los que se impartía la Enseñanza secundaria y la Formación Profesional.

Cooperación en la prestación del servicio educativo y en la realización de actividades o servicios complementarios

Este es el título de la competencia de los entes locales que recoge el Capítulo VI del Real Decreto 2274/1993, con indicación de su ámbito (artículo 13).

En cuanto a la colaboración ejercida a través de sus centros públicos propios creados específicamente para ello, nos remitimos a lo indicado en el punto 2 del presente estudio.

La colaboración mediante el patrocinio de programas educativos específicos en los sectores especialmente indicados por la LOE o en el Real Decreto 2274/1993 consiste en la contribución a la prestación del servicio educativo mediante medios materiales (locales e instalaciones municipales), personales (contratación de personal docente y no docente por el ente local) o financieros (asunción del coste de determinados programas o cursos), sin crear para ello centros educativos públicos propios de los entes locales.

Así tenemos ejemplos de Programas de Cualificación Profesional Inicial patrocinados por entes locales que se imparten en instalaciones propias o en los propios IES de la Administración de las comunidades autónomas (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 265). O de oferta de Enseñanzas Artísticas no conducentes a títulos oficiales en locales e instalaciones municipales, con financiación municipal (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 265). También se pueden localizar acciones dirigidas a la mejora del conocimiento de idiomas extranjeros sin impartirlos como enseñanzas especiales conducentes a títulos oficiales (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 266).

En el caso de la Educación de Personas Adultas, aunque encontramos referencias de programas promovidos por municipios junto con otros de la comunidad autónoma desarrollados en centros educativos de esta (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 266) o programas municipales impartidos en centros diversos (como ocurre en el municipio de Valladolid), en la mayoría de los supuestos existen centros específicos municipales de Enseñanza de Adultos, que hemos visto en un apartado anterior¹⁹.

Igualmente, pueden hallarse ejemplos de actividades extraescolares auspiciadas por los entes locales y desarrolladas en los propios centros docentes de la comunidad autónoma (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 266); algunas de ellas son manifestaciones menores de las enseñanzas regladas y no regladas a las que antes se aludió (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 267).

¹⁹ Así, la Ley de la Comunidad Valenciana 1/1995, reguladora de la formación de personas adultas, indica que determinados programas de dicha educación se impartirán necesariamente en centros específicos de formación de personas adultas (art. 13, puntos 1 y 3).

En este punto, cabe aludir a las denominadas escuelas deportivas municipales, que suelen impartir enseñanzas de especialidades deportivas que, a partir de la LOE se imbrican plenamente en el sistema educativo, pues la ley da a estas enseñanzas, consideradas de régimen especial, un tratamiento similar al de las demás enseñanzas del citado sistema (art. 3.6), con distinción entre Grado Medio y Grado Superior (art. 64.1). Si bien, en el caso de las citadas escuelas municipales, se trata de enseñanzas no regladas (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 267), que se han venido planteando durante bastante tiempo como meras actividades extraescolares.

Como actividades no estrictamente docentes que inciden más indirectamente en el servicio educativo, cabe aludir a los servicios psicopedagógicos y logopédicos prestados a los alumnos por unidades municipales (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 268). También, a las actividades de formación del profesorado auspiciadas por algunos entes provinciales (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 268). Igualmente, a las acciones de educación compensatoria llevadas a cabo por municipios (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 269). Y, dentro de las demás actividades y servicios complementarios, cabe mencionar las bibliotecas municipales²⁰ o la promoción de visitas guiadas a museos, a espacios naturales protegidos o a representaciones teatrales o musicales²¹. Además, podemos incluir aquí la promoción de comedores escolares²² o del transporte escolar (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 270).

Tras la nueva Ley 27/2013, no puede afirmarse que la prestación de tales actividades y servicios por los municipios encuentren cobertura alguna en las competencias municipales propias, pero gran parte de ellas encajan como competencias delegables, pues dentro de ellas se menciona expresamente la «realización de actividades complementarias en los centros docentes» del artículo 27.3, letra f LBRL y no se establece un número cerrado. Lo que ocurre es que tendrán que cumplirse los requisitos para tales delegaciones de las comunidades autónomas (suficiencia financiera de la totalidad de la hacienda local, exclusión de duplicidades, garantía de

⁽²⁰⁾ El art. 113.5 de la LOE prevé que los diversos centros de enseñanza podrán llegar a acuerdos con los municipios respectivos, para el uso de bibliotecas municipales con las finalidades propias de estas.

Un ejemplo es el de la biblioteca municipal de Morata de Tajuña, del que nos informa la página de Internet de tal municipio.

⁽²¹⁾ Tenemos ejemplos en el municipio de Madrid, que posibilita visitas guiadas a 20 museos existentes en dicha capital.

⁽²²⁾ Encontramos un ejemplo en el municipio de Medina del Campo (Valladolid), del que nos informa su página de Internet.

la financiación por la Administración educativa, etc.). También serán susceptibles de ser ejercidas como competencias municipales impropias, siempre que cumplan las exigencias del texto vigente de la LBRL (obtención de informes de suficiencia financiera de la totalidad de la hacienda local y de exclusión de duplicidades).

Precisamente, este es el ámbito en el que los entes locales se han mostrado más activos y también aquel donde tiene más sentido la reforma: evitar que un municipio reitere servicios que viene prestando paralelamente otra Administración (por ejemplo, en Enseñanza de Idiomas, Enseñanza de Música, Enseñanzas Deportivas) o que los preste sin estar garantizada la sostenibilidad financiera del servicio y de la hacienda local en su conjunto, su eficiencia o el equilibrio presupuestario municipal. Es clara en este punto la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013 (párrafo 10).

La cooperación de los municipios en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria

Esta es una competencia que ya estaba recogida en la propia LBRL (en su art. 25.2, letra n), dentro de las competencias que los municipios deben ejercer en todo caso, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas; a la vez que estaba prevista, igualmente en la DA 2.^a, 1 de la LODE.

En el Derecho estatal, su desarrollo reglamentario ha venido establecido por el Real Decreto 2274/1993, que indica una serie de actuaciones para cumplir con ella (art. 11). En la normativa autonómica, se ha pronunciado en términos muy similares el Decreto 155/1997, de 10 junio, del Consejo de Gobierno de Andalucía, que regula la cooperación con la Administración de la Junta en materia educativa (BOJA de 15/7/1997, arts. 9 y 10). Si bien, en muchas comunidades se ha optado por aprobar las normas reguladoras de tal función con rango de ley. Es el caso de la Ley 6/1995 de la Comunidad de Madrid y de la Ley 12/2008 de la Comunidad Valenciana.

Pero también hay que reseñar, finalmente, que los municipios han aprobado ordenanzas, con establecimiento de completos procedimientos de actuación (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 276), en el que integran, asimismo, la intervención de los servicios psicopedagógicos y de

asistencia social (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 276) con la inserción, incluso, en algunos casos, de infracciones y sanciones (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 276). Igualmente, han formulado programas para la reducción del citado absentismo (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 276), en consonancia con lo anterior.

Ahora, la Ley 27/2013 mantiene tal competencia calificándola como municipal propia, en el artículo 25.2, letra n LBRL, pero también prevé su transferencia a las comunidades autónomas, en su DA 15.^a, en los términos que fijan las normas reguladoras del sistema de financiación de estas y de las haciendas locales.

No figura en el preámbulo de la ley una explicación específica de la previsión de transferencia de dicha competencia a la comunidad autónoma, teniendo en cuenta que es esta una competencia municipal que tradicionalmente se considera plenamente justificada, porque son los agentes públicos del municipio los que mejor pueden verificar la asistencia o absentismo de su población en edad escolar obligatoria a los correspondientes centros docentes, por razones estrictas de proximidad.

En cualquier caso, siempre queda la posibilidad de que la comunidad autónoma delegue dicha competencia en los municipios que puedan y merezcan asumir su ejercicio, con cumplimiento de los requisitos para las delegaciones.

Asimismo los órganos autonómicos competentes pueden continuar exigiendo los correspondientes informes a los municipios, con carácter periódico, sobre la base general de los artículos 82 y siguientes de la Ley 30/1992 o de los textos normativos específicos sobre esta materia que hemos mencionado arriba o de la obligación general de los poderes públicos y de cualquier persona que conozca tal situación de garantizar el cumplimiento del deber legal de los padres de educar a sus hijos, establecido en la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor (art. 13.2).

La participación de representantes de los entes locales en los órganos de gestión de los centros educativos

La LBRL, antes de ser modificada por la Ley 27/2013, después de aludir a los centros docentes públicos, establecía como competencia que los municipios ejercerían en todo caso, en los términos de la legislación del

Estado y de las comunidades autónomas (en su artículo 25.2, letra n), «intervenir en sus órganos de gestión». Esto se ha traducido en la participación de representantes de los entes locales en los consejos escolares en la Enseñanza no universitaria y en los consejos sociales de las universidades.

La participación en los consejos escolares de los centros públicos y en los de los centros privados concertados

La LOE recoge la integración de representantes de los ayuntamientos en los consejos escolares. Así, en relación con el consejo escolar de los centros públicos, se prevé que, en su composición, esté incluido un concejal o representante del ayuntamiento en cuyo término municipal se halle radicado el centro (art. 126.1, letra c LOE). E, igualmente, se contempla esta misma participación en el consejo de los centros privados concertados²³.

Pero la Ley 27/2013 ha suprimido, en su artículo 25.2, letra n, la competencia de «intervenir en los órganos de gestión de los centros docentes» del listado de las que ahora son competencias municipales propias, por lo que ya no puede invocarse cobertura en el citado precepto.

Ahora bien, en el caso de la referida participación de representantes del ente local en el consejo escolar tanto de centros públicos como de centros concertados, dicha supresión contradice parcialmente lo establecido en preceptos (art. 126.1, letra c, y DF 1.^a LOE) calificados como propios de ley orgánica por la DA 7.^a del citado texto normativo.

Por lo tanto, en virtud del principio de competencia normativa que rige las relaciones entre las leyes orgánicas y el resto de leyes establecido en el artículo 81 CE y completado por la jurisprudencia constitucional, al preverse explícitamente tal intervención en ambos preceptos orgánicos, hasta que no sean declarados inconstitucionales, por seguridad jurídica, son de preferente aplicación sobre el precepto de la ley no orgánica que está en contradicción con ellos en el supuesto regulado por la ley orgánica (SSTC 5/1981, FJ 21, letra c, y 99/1987, FJ 5, letra f, último párrafo).

⁽²³⁾ La DF primera de la LOE modifica parcialmente la LODE y, al dar una nueva redacción al artículo 56.1 de esta, recoge tal participación.

La participación de representantes de los entes locales en los consejos sociales de las universidades

Dice la LOU que la ley de la comunidad autónoma regulará su composición y funciones, así como la designación de sus miembros de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social que no podrán ser miembros de la propia comunidad universitaria (art. 14.3).

Casi todas las leyes de las distintas comunidades autónomas han previsto la presencia, como miembros de la denominada representación social en los consejos sociales de las universidades, de representantes de los ayuntamientos y, en algunos casos, de los órganos de gobierno y administración provinciales (diputaciones provinciales o juntas generales de las provincias o territorios históricos vascos) y de las islas administrativas (consejos insulares en baleares y cabildos en Canarias).

¿Cómo afecta a lo anterior que la Ley 27/2013 haya suprimido, en su artículo 25.2, letra n, la competencia de «intervenir en los órganos de gestión de los centros docentes», del listado de las competencias municipales propias actuales, que impide que siga pudiendo invocarse cobertura en el citado precepto?

Aquí no hay contradicción entre preceptos de ley orgánica y de ley ordinaria, como en el caso de la participación en los consejos escolares, sino que tal contradicción se da entre la legislación de bases del régimen local, una ley estatal ordinaria anterior y diversas leyes autonómicas reguladoras de los consejos sociales.

Para resolver dicho conflicto normativo debemos tener en cuenta que la legislación básica de régimen local tienen el doble cometido de, por una parte, concretar «la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales» y, por otra, establecer «los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, administraciones públicas» (SSTC 103/2013, FJ 4, párrafo 4.º y 143/2013, FJ 3.º, párrafo 1).

No obstante, en ambas vertientes, es de aplicación prevalente la legislación estatal citada respecto de la legislación autonómica (salvo que el Tribunal Constitucional declare inconstitucional el precepto estatal básico), incluso si, cuando se dictó, la norma legal autonómica fuese respetuosa con la distribución constitucional de competencias (SSTC 27/1987, FJ 9, y 1/2003, FJ 9).

Para que aquí fuese posible la delegación de competencias de la comunidad autónoma, lo que tendría que delegarse, en puridad, sería el

ejercicio de la propia representación que correspondiese a la comunidad en dichos consejos, y no una representación adicional a la que correspondiese a aquella.

La «cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la UNED»

La LOU solo dispone en su DA 2.^a, 2 (que no tiene carácter de precepto orgánico –véase la DF 4.^a), referente a la UNED:

En atención a sus especiales características, el Gobierno establecerá [...] una regulación específica de la uned, que tendrá en cuenta, en todo caso, el régimen de sus centros asociados y de convenios con las comunidades autónomas y otras entidades públicas y privadas [...].

Los Estatutos de la UNED, aprobados por Real Decreto 1239/2011, indican que tales centros están ubicados en las diferentes comunidades autónomas y en las ciudades de Ceuta y Melilla, así como en el extranjero (art. 125), como unidades que desarrollan territorialmente las actividades propias de la universidad (art. 67). Dichos centros se crearán a iniciativa de las comunidades autónomas, los entes locales u otras entidades públicas o privadas, mediante convenio que garantizará el correcto funcionamiento del centro, su estabilidad y adecuada financiación, y que regulará la constitución de un consorcio, fundación u otra persona jurídica, así como del patronato, junta rectora u órgano colegiado de gobierno equivalente.

Algunos pequeños municipios han promovido su creación en su localidad, corriendo con la financiación de las obras del edificio, de instalaciones, de material y de personal²⁴. Pero existen manifestaciones de la inestabilidad financiera de algunos centros dependientes de municipios y provincias²⁵.

La Ley 27/2013 incorpora al artículo 27.3, letra o de la LBRL la «cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la UNED», como una competencia municipal que no aparecía

⁽²⁴⁾ Así, en La Villa de Otura (Granada). Véase la página de Internet del municipio.

⁽²⁵⁾ Eso recoge el Informe del Rector de la UNED de marzo de 2007 publicado en Internet.

anteriormente en los textos normativos, pero lo hace no como una competencia propia, sino como susceptible de ser delegada por la Administración educativa en los entes municipales.

Por lo tanto, se reconoce la posibilidad de que los municipios ejerzan dicha competencia, pero mediante un mecanismo que trata de asegurar la financiación de tal centro por la Administración educativa, buscando evitar que afecte negativamente a la sostenibilidad financiera del municipio y la salvaguardia de la adecuada prestación del servicio.

Conclusiones

Están recogidas al final del análisis de cada una de las competencias expuestas. Ahora bien, de modo global, consideramos que, a la luz de la jurisprudencia constitucional, que no debe apoyarse solamente en la STC 214/1989, sino en su totalidad, el legislador estatal está habilitado constitucionalmente para disponer tal reducción y que la racionalización en el reparto de competencias y la disminución del correspondiente gasto público que, en muchos casos, no ha estado totalmente justificado son necesarias y deben ser bienvenidas. Otra cosa es que la reducción competencial en este ámbito vaya a tener un impacto económico muy significativo, por la fuerte resistencia, por parte de las comunidades y de los municipios, sustentada por determinada clase política, a cumplir con la nueva legislación.

Abreviaturas

DA: Disposición Adicional.

DF: Disposición Final.

DP: Diputación Provincial.

ESO: Educación Secundaria Obligatoria.

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

- LODE: Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación.
LOGSE: Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.
LOE: Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
LOU: Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
TC: Tribunal Constitucional.

Referencias bibliográficas

- Arenilla Sáez, M. (2014). El nuevo sistema de competencias locales. En J. A. Santamaría Pastor (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Jiménez Asensio, R. (2014). La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2013, 05, 2014, 281-328.
- Mellado Ruiz, L. (2012). Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Entre la reforma y la intervención. *Revista CEMCI*, 17.
- Santamaría Pastor, J. A. (2014). El régimen de las competencias locales y el dilema de la esfinge. En J. A. Santamaría Pastor (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Souvirón Morenilla, J. M^a. (2014). Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico. *Cuadernos de Derecho Local*, 34.
- Tardío Pato, J. A. (2010). *Las competencias educativas de los entes locales en España (análisis histórico, sistemático y comparado)*. Madrid: Iustel.
- (2012) Las competencias educativas de los entes locales en España (I) y (II). *Diario del Derecho Municipal de Iustel*, 25 y 30 de abril.
- Velasco Caballero, F. (2014a). Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En J. A. Santamaría Pastor (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- (2014b). *La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el sistema de Derecho local*. M. J. Domingo Zaballos (Coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: 23 estudios*. Thomson, Reuters, Aranzadi.
- Zafra Víctor, M. (2014). Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de La Ley 27/2013. *Diario del Derecho Municipal de Iustel*, 5 y 13 de junio.

Dirección de contacto: José Antonio Tardío. Universidad Miguel Hernández de Elche. Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas. Departamento de Ciencia Jurídica. Avda. de la Universidad s/n. 03202 Elche (Alicante). E-mail: j.a.tardio@umh.es

La evaluación del profesorado universitario en España. Sistema nacional y divergencias territoriales¹

Faculty evaluation in Spain. The national system and sub-national divergence

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-279

Arturo Galán

M^a. Ángeles González-Galán

Universidad Nacional de Educación a Distancia. Facultad de Educación. Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación. Madrid. España.

Patricia Rodríguez-Patrón

Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Público. Área de Derecho Constitucional. Madrid. España.

Resumen

La importancia creciente atribuida a los ránquines mundiales de universidades ha promovido la competitividad en el ámbito internacional conforme a unos indicadores centrados en la investigación, lo cual ha influido notablemente en las políticas nacionales. La presión sobre el profesorado ha aumentado en grado sumo, lo que se deja sentir en la forma y los criterios para evaluarlo. En España, la Ley Orgánica de Universidades aprobada en 2001 y su reforma parcial de 2007 han cambiado el panorama en cuanto al acceso a las plazas de profesorado, cambio que se plasma, en primer lugar, en la obligatoriedad de la acreditación previa del profesorado mediante una evaluación externa para tener opciones de acceder a una plaza de profesor en cualquier universidad pública. El marco normativo español combina varios niveles de descentralización en materia universitaria, lo

⁽¹⁾ Esta publicación se enmarca dentro de los trabajos correspondientes al Proyecto *Sistema educativo y descentralización territorial* (Ref. DER2011-28259. Programa I+D) del Ministerio de Ciencia e Innovación, al que agradecemos su apoyo.

que ha llevado a la creación de distintos organismos y diversos modelos para la evaluación del profesorado. En este artículo se realiza un análisis descriptivo-comparativo basado en fuentes documentales legislativas sobre evaluación del profesorado a nivel estatal y autonómico. Además, se analizan datos procedentes de la agencia regional que ha realizado mayor número de evaluaciones (Comunidad de Madrid) relativos a la transformación laboral de profesores en activo (N = 801) y se comparan los resultados de las encuestas de satisfacción de candidatos. Los 10 sistemas de evaluación revisados permiten una clasificación en tres grupos en función de su grado de objetividad y transparencia. La satisfacción de los candidatos es más elevada cuando el grado de objetividad es mayor. Se cuestiona lo que se denomina 'ineficiencia evaluativa', producida por la transformación de profesores en las nuevas figuras y por la creación de 12 agencias autonómicas con competencias similares y sin reconocimiento mutuo. Finalmente, se propone una cultura de evaluación más objetiva y ética frente a la ambigüedad y excesiva discrecionalidad técnica de muchos sistemas de evaluación.

Palabras clave: evaluación del profesorado, Educación Superior, universidad, política educativa, evaluación de la investigación.

Abstract

The growing emphasis on worldwide university ranking is boosting competitiveness at an international level, especially on the playing field of research, and this increased competitiveness is influencing domestic policy. The pressure on faculty has increased dramatically, as have the standards and criteria for passing faculty evaluations. In Spain, the University Act passed in 2001 and partially amended in 2007 has changed the landscape in terms of access to teaching positions, as firstly evidenced by the requirement of prior teacher accreditation by means of an external evaluation in order to gain access to professorships at any public university. Spanish legislation combines different levels of decentralization in university matters. As a result, different quality evaluation/accreditation agencies and evaluation models have been created. This paper gives a descriptive comparative analysis of legislation based on documentary sources concerning nationwide and regional faculty evaluation. In addition, data from the regional agency that handles the largest number of evaluations (the Madrid agency) and concerning the transformation of the contracts of faculty members now in service (N = 801) are analyzed and compared with the results of candidate satisfaction surveys. Ten sub-national evaluation systems are reviewed and classified into three groups according to their degree of objectivity and transparency. Candidate satisfaction is shown to be higher when the degree of objectivity is higher. Some discussion is then devoted to the problem of the evaluative inefficiency caused by transferring faculty from one system to another and by the creation of twelve regional agencies that share similar responsibilities yet fail to recognize one

another. Lastly, a more objective, ethical evaluation culture is proposed to reduce the arbitrariness and ambiguity of many evaluation systems.

Key words: Faculty evaluation, higher education, university, educational policy, research evaluation.

Introducción

Las expectativas y demandas sobre el trabajo de los profesores universitarios ha cambiado en los últimos años como consecuencia de nuevas políticas institucionales orientadas a los resultados (Leisyte, Enders y De Boer, 2009). Los sistemas de selección, promoción e incentivos en la carrera docente-investigadora son variados y dependen en buena medida del contexto nacional e internacional (Altbach, Reisberg y Pacheco, 2012; Galán, 2013a).

Una de las críticas más encendidas contra la universidad española se refiere a la endogamia y la arbitrariedad de las evaluaciones (Galán, 2012; Cruz y Sanz, 2010; Rubalcaba y Galán, 2007), lo que se relaciona negativamente con la producción investigadora (Aghion, Dewatripont, Hoxby, Mas-Colell y Sapir, 2007).

El caso de España es paradigmático por la importancia del sistema público universitario, el cual debe velar por los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso a la función pública (art. 103.3 CE) y por el cumplimiento del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que consagra el artículo 9.3 CE. A la vez, debe conjugar las competencias estatales y autonómicas con la autonomía universitaria (art. 27.10 CE). El proceso de descentralización en materia universitaria ha tenido consecuencias importantes en este sentido, al generar diferencias relevantes en función de la comunidad autónoma, no solo en el salario (Vaquero, 2005) o en la eficiencia (Casani, De Filippo, Pérez-Esparrells y Sanz-Casado, 2012), sino en el propio sistema de acceso a las plazas de profesor, aspecto que examinamos en el presente trabajo. Aplicando la legalidad vigente, muchas comunidades autónomas han creado sus propios órganos de evaluación (agencias) y han ideado sistemas diversos para acreditar profesorado. El objetivo de este artículo es analizar y comparar las políticas nacionales y autonómicas de evaluación del

profesorado y su adecuación a los principios de transparencia y objetividad.

La evaluación del profesorado universitario en el marco constitucional. Distribución de competencias

La certificación y evaluación de las actividades docentes, investigadoras y de gestión de los profesores de las universidades públicas y privadas resulta ser un mecanismo incardinado dentro del sistema de garantía de la calidad de las universidades configurado por la Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU, 2007).

Puede decirse que tal materia entraría dentro de aquellas cuestiones cuya regulación básica reserva al Estado el apartado 30 del art.149.1 CE, pues la finalidad primordial de las normas referidas a la evaluación es la garantía de la calidad de la Enseñanza universitaria. Pese a que la competencia estatal prevista en dicho artículo es fundamentalmente normativa, no ha de excluirse la posibilidad de que, en relación con dicho fin, el Estado ejerza funciones ejecutivas de comprobación, verificación y acreditación.

En este sentido, resulta evidente que existe una relación directa entre la regulación de la evaluación y la calidad de la Enseñanza universitaria, pues no puede haber educación de calidad sin profesorado de calidad. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado:

Siendo de la competencia del Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, es obvio que a él compete fijar el mínimo necesario a los fines de garantizar la calidad en la enseñanza superior en todos sus ciclos (STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 5).

En este ámbito, las competencias del Estado derivan, sobre todo, de lo dispuesto en las cláusulas 1 y 30 del artículo 149.1 CE, arraigando dichas competencias en el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE), cuyo ejercicio igualitario debe garantizar el Estado (SSTC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 3 y 77/1985, de 27 de junio, FJ 15). El artículo 149.1.30 CE atribuye al Estado, en su segundo inciso, la competencia sobre las «normas

básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

Por su parte, a las comunidades autónomas que hayan asumido la competencia compartida sobre la evaluación y la garantía de la calidad y de la excelencia de la Enseñanza universitaria y del personal docente e investigador, les corresponde «la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60). En el ejercicio de estas competencias, las comunidades autónomas pueden, además, establecer políticas propias.

Como se ha señalado más arriba, tratándose de Educación Universitaria, el reparto competencial presenta, no obstante, «una estructura peculiar respecto de otros sectores, consistente en que a las competencias del Estado y de las comunidades autónomas hay que añadir las derivadas de la autonomía de las universidades que limitan necesariamente aquellas» (véase, por todas, STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2).

Método

Se realiza un análisis descriptivo-comparativo basado en fuentes documentales legislativas sobre evaluación del profesorado a nivel estatal y autonómico. Los términos fundamentales de comparación han sido 'criterios de evaluación', 'méritos evaluados' y 'pesos asignados a criterios y méritos'. Además, para fortalecer los hallazgos, se lleva a cabo un análisis cuantitativo-descriptivo de datos procedentes de la agencia regional que ha realizado mayor número de evaluaciones (Comunidad de Madrid) relativos a los profesores asociados en activo (N = 801) que, por ley, tuvieron que transformar sus contratos en las nuevas figuras contractuales. Se realiza también un estudio comparativo de satisfacción de profesores según el modelo de evaluación que se realiza.

El sistema nacional de evaluación

El sistema de evaluación del profesorado universitario está regulado por la Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU, 2007). El acceso a los *cuerpos docentes* (profesores funcionarios) es un sistema claramente centralizado en su primera fase (acreditación, art. 57) y absolutamente descentralizado en la segunda fase (concurso de acceso, art. 62). El concurso de acceso para la adjudicación de las plazas convocadas para profesores titulares y catedráticos depende de la universidad que convoca la plaza según la normativa expuesta en sus propios estatutos. La LOMLOU solo obliga a «valorar, en todo caso, el historial académico, docente e investigador del candidato o candidata, su proyecto docente e investigador, así como contrastar sus capacidades para la exposición y debate en la correspondiente materia o especialidad en sesión pública» (art. 62). Se concede así un alto grado de responsabilidad y autonomía a las universidades en la forma de seleccionar a su personal funcionario, pero solo entre profesores previamente acreditados.

Por su parte, el acceso a las plazas de *profesorado contratado* tiene diversos niveles de descentralización. El primer escalón, la figura de profesor ayudante, depende únicamente del departamento correspondiente de la universidad que convoca la plaza. Los dos escalones siguientes, profesor ayudante doctor y profesor contratado doctor, siguen un sistema similar al del acceso a los cuerpos docentes, es decir, la selección se realiza en dos fases. En la primera se requiere también una acreditación externa, que puede realizar, bien la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), bien el órgano de evaluación externa que la ley de la comunidad autónoma determine (agencias regionales de calidad). En la segunda fase, son los departamentos los que seleccionarán a los candidatos en función de la normativa establecida por la universidad convocante. Algunas universidades realizan un simple concurso de méritos entre candidatos, mientras que otras exigen pruebas similares a las del concurso de acceso de los funcionarios. Podemos afirmar, en este sentido, que la vía contractual está más descentralizada que la vía funcional, al menos en la primera fase.

De cualquier modo, la responsabilidad de las universidades en la selección del PDI es esencial, aunque sea solo entre los candidatos previamente acreditados por los órganos correspondientes nacionales o autonómicos. Ahora bien, ¿están utilizando esta responsabilidad las

comunidades autónomas y los departamentos para seleccionar a los mejores candidatos o para promocionar endogámicamente a los candidatos locales?

Los méritos objeto de evaluación en el ámbito estatal

La evaluación de personas es una tarea compleja. Lo es aún más cuando de su resultado se derivan decisiones sobre la selección y promoción del personal. Además, en el ámbito de lo público se deben garantizar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, por lo que la transparencia, la objetividad y la publicidad deberían guiar todo procedimiento evaluador, realidad que ha sido cuestionada por distintos autores. La preocupación por dichos principios no es un problema específicamente español, sino que se observa también en la literatura internacional (Filetti, 2009; Galán, 2014; Polo y De las Heras, 2008; Youn y Price, 2009).

Reconociendo la dificultad que plantea esta cuestión y la falta de definición de un modelo de universidad en las políticas gubernamentales españolas (Galán, 2013b), la mejor muestra de dicha definición la encontramos en los criterios de evaluación que se plantean a nivel nacional desde la ANECA, para el acceso tanto a las figuras de profesor contratado como a los cuerpos de funcionarios del Estado. Estos criterios reflejan la tendencia de los ránquines mundiales de universidades (Buela-Casal, Bermúdez, Sierra, Quevedo-Blasco y Guillén-Riquelme, 2014; Gómez-Sancho y Pérez-Esparrells, 2011), que valoran prioritariamente la investigación.

La modificación de la LOU (LOMLOU) cambió la normativa para el acceso a los cuerpos docentes (Real Decreto 1313/2007) mediante un sistema de acreditación similar al de los contratados. Por ello, los primeros modelos de acreditación de profesores contratados tuvieron una clara influencia en los modelos de acreditación de funcionarios, que hubieron de ser elaborados cinco años después.

El modelo inicial de evaluación del profesorado contratado se reguló según la Resolución de 17 de octubre de 2002, de la Dirección General de Universidades, y estuvo vigente hasta el 19 de marzo de 2005. Este primer modelo generó abundantes problemas (Galán y Serrano, 2006), pero los más controvertidos se relacionaban con la falta de transparencia de las evaluaciones. De hecho, la resolución indica los criterios y méritos objeto de evaluación, pero no se informa sobre cómo se aplican los criterios ni

cuáles son los requisitos para conseguir una evaluación positiva, lo que deja a los solicitantes en una absoluta desorientación e indefensión.

La Resolución de 18 de febrero de 2005 modifica los criterios de evaluación de 2002. Así, reconoce en el preámbulo que, de acuerdo con la experiencia, los cambios se hacen «con el objetivo de incrementar el grado de transparencia de los procesos de evaluación», para lo que se desarrollan unos criterios que, «manteniendo una troncalidad común para todas las áreas de conocimiento y figuras contractuales de acuerdo con criterios cuantificables, permitan la introducción de especificidades concretas para grupos de áreas de conocimiento afines». Sin embargo, no se trata de una verdadera cuantificación que permita un mayor grado de objetividad, ya que tan solo se establecen unas puntuaciones máximas para los distintos criterios, que no indican más que el peso relativo de cada criterio en la evaluación final, pero sin la definición de los méritos necesarios para conseguir una determinada puntuación o, dicho de otra forma, qué puntuación se asigna a cada mérito y con qué criterio. De hecho, todavía fue necesario que la ANECA creara un documento de principios y orientaciones para la aplicación de los criterios de evaluación (ANECA, 2007), para que los solicitantes pudieran hacerse una idea de qué se exigía, en realidad, para superar la evaluación. Dichas orientaciones se diferencian en función de cuatro grandes campos: ciencias experimentales y de la salud; enseñanzas técnicas; ciencias sociales y jurídicas; y humanidades. Aunque se concretan de alguna manera los criterios (por ejemplo, cuántos artículos hacen falta para conseguir la puntuación máxima en cada campo), estas concreciones son, en la mayoría de los casos, y en especial en el campo de ciencias sociales y jurídicas, muy ambiguas.

De esta forma, el sistema de puntuaciones máximas y los grandes criterios de evaluación se mantienen básicamente igual para la acreditación de funcionarios, por lo que también se hizo necesaria la elaboración de un documento de orientaciones (ANECA, 2008) que permitiera 'interpretar' qué era lo que se estaba pidiendo a los candidatos para superar las acreditaciones.

En el intento de la ANECA de 2005 por mejorar la objetividad estableciendo puntuaciones máximas y mínimas hay un elemento emulador que, por razones obvias, no se comenta en la resolución antedicha. Se trata de la aparición del sistema de evaluación elaborado por la Agencia de Calidad y Acreditación de las Universidades de Madrid (ACAP)

que, desmarcándose de la opacidad del primer modelo de la ANECA, creó en 2003 un baremo por puntos que permite a los solicitantes prever el resultado de la evaluación con un alto grado de seguridad (Rosado, Galán, Vadillo, Simón y Serrano, 2003). Esto pone de relieve que es posible un sistema de evaluación mucho más objetivo y transparente que el propuesto por la ANECA.

Así, en la actualidad, para conseguir la acreditación, la ANECA utiliza los criterios y ponderaciones (puntuaciones máximas) expuestos en la Tabla 1:

TABLA I. Puntuaciones máximas para ser acreditado por la aneca en distintas categorías de profesorado

CRITERIOS	Funcionarios		Contratados	
	Catedrático	Titular	Contratado Doctor y Prof. Univ. Privada	Ayudante Doctor
Actividad investigadora	55	50	60	60
Actividad docente o profesional	35	40	30	+ formación académica 35
Experiencia en gestión y administración educativa, científica, tecnológica y otros méritos	10	5	2	5
Formación académica	---	5	8	Se junta con la actividad docente

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ANECA.

La evaluación de la investigación

Un primer análisis de las puntuaciones máximas deja claro el primer mensaje: la investigación es el mérito prioritario. Dentro de ella, el 65-70% del peso recae en las publicaciones, con un claro acento en los artículos indexados con factor de impacto (especialmente en el Journal Citation Reports de la Web of Science de Thomson Reuters). El resto de méritos de investigación valorables se refieren fundamentalmente a la participación en proyectos de I + D, movilidad y transferencia de resultados de

investigación. Curiosamente, la dirección de tesis doctorales se considera experiencia docente para los funcionarios y experiencia investigadora para los contratados.

Parece coherente que la Administración central, para el caso de los catedráticos, utilice las evaluaciones realizadas por otro de sus organismos (Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora, CNEAI), considerando los tramos o sexenios de investigación como referente, de modo que se otorgan 15 puntos por tramo o sexenio. En España, desde la LRU (1983), la evaluación de la producción investigadora ha sido un proceso completamente centralizado a través de la CNEAI, que es el organismo que otorga dichos tramos de investigación. Convertidos hoy en el máximo referente del prestigio del profesorado, la forma de evaluarlos ha generado mucha controversia, en concreto en las ciencias de la educación (Galán y Zych, 2011).

También en un nivel centralizado, la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP) se encarga de valorar los proyectos de investigación nacionales en convocatorias competitivas, incluida la valoración del currículo investigador de los solicitantes, pero de nuevo sin un referente externo objetivo.

La evaluación de la docencia

Para evaluar la experiencia docente, la ANECA recurre esencialmente a los años de experiencia, aunque también se menciona la evaluación positiva de tramos docentes, evaluaciones positivas de la calidad docente (encuestas), publicaciones docentes, proyectos de innovación, cursos y congresos específicos de formación, etc.

La evaluación de la docencia es otro ámbito muy complejo y muy estudiado (Pozo, Bretones, Martos y Alonso, 2011) que excede la temática de este trabajo. En la actualidad pierde importancia frente a la investigación (Leisyte et ál., 2009). Más allá de lo comentado para la acreditación del profesorado, su evaluación está descentralizada en las universidades y da lugar al llamado ‘quinquenio docente’. La ANECA creó el programa voluntario Docencia en 2007, pero sus efectos no han sido aún evidenciados (ANECA, 2012).

La evaluación de la gestión y de la formación académica y profesional

La experiencia en gestión se valora como el desempeño de cargos unipersonales en la universidad u otros cargos de responsabilidad

(organismos de evaluación, coordinaciones de estudios, gestión de la investigación, etc.) tanto en la universidad como en la Administración del Estado o autonómica.

En las figuras en las que se valora la formación académica, se tiene en cuenta la tesis doctoral realizada y las estancias de investigación. La experiencia profesional tiene poco peso y se refiere a la experiencia en empresas y en hospitales, en la medida en que esté relacionada con la docencia y la investigación.

La descentralización y sus efectos

Los efectos de la descentralización en materia de evaluación del profesorado se han dejado sentir especialmente en el ámbito de la contratación y la incentivación económica del profesorado. Tras la aprobación de la LOU se crearon 12 agencias autonómicas (Tabla II), de las cuales –y a raíz de la fuerte crisis económica de los últimos años– han desaparecido dos: la de Madrid y la de Castilla-La Mancha. De las 17 comunidades autónomas, solo Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia y Navarra nunca han tenido programas propios de evaluación del profesorado contratado.

TABLA II. Agencias autonómicas de calidad

CC.AA.	Denominación organismo evaluador	Año creación	Primera convocatoria evaluación profesorado
Andalucía	Agencia Andaluza del Conocimiento (AAC) Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria (extinta)	2007 2005	2003
Aragón	Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón (ACPUA)	2005	---
Canarias	Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria (ACECAU)	2002	2004
Castilla-La Mancha	Agencia de Calidad Universitaria de Castilla-La Mancha (ACUCM)	2005-2011	2008
Castilla y León	Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Castilla y León (ACSUCYL)	2001	2003
Cataluña	Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (AQU)	2003	2003
Comunidad de Madrid	Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid (ACAP)	2003-2013	2003
Comunidad Valenciana	Agència Valenciana d'Avaluació y Prospectiva (AVAP)	2006	2007
Galicia	Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia (ACSUG)	2001	2004
Illes Balears	Agència de Qualitat Universitària de les Illes Balears (AQUIB)	2003	2006
País Vasco	Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación del Sistema Universitario Vasco (UNIBASQ)	2004	2008
Nacional	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)	2002	2002

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos legislativos y normativos.

La contratación laboral del profesorado: figuras y criterios de evaluación en las comunidades autónomas

De las cuatro figuras que, según la LOU, exigen evaluación externa, vamos a mostrar una comparación de los criterios de evaluación en las tres categorías vigentes (ayudante doctor, contratado doctor y profesor de universidad privada), ya que la nueva contratación bajo la figura de profesor colaborador quedó definitivamente extinguida el 3 de mayo de 2013 (Real Decreto 989/2008).

Todos los modelos de evaluación utilizan, de forma más o menos matizada, los mismos cinco grandes criterios (Tablas III y IV). La interpretación de las puntuaciones es igual a lo ya referido para la Tabla I, ya que indican los pesos máximos para cada uno de los criterios de evaluación, de modo que cada fila de la tabla suma el 100%.

TABLA III. Pesos relativos de los méritos en la figura contractual de profesor ayudante doctor²

CC.AA.	Criterios				
	Form. Acad.	Exp. Invest.	Exp. Doc.	Exp. Prof.	Gest. y otros
Nacional	21	60	9	5	5
Andalucía	25	55	10	5	5
Canarias	35	30	25	10	
Castilla y León	20	40	25	15	
Cataluña	15-20	60-65	15-25		
Comunidad de Madrid	20	Pub. 35	40		5
Comunidad Valenciana	20	55	22		3
Galicia	20	25	20	15	5+15 ^a
Islas Baleares	35	35			5+25 ^a
País Vasco	14	59	23		4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las agencias de calidad.

Pub.: Producción científica (artículos y libros principalmente).

^a: Estancias en centros de investigación.

⁽²⁾ En Cataluña recibe el nombre de 'lector' y en el País Vasco de 'adjunto'.

TABLA IV. Pesos relativos de los méritos en la figura contractual de profesor contratado doctor³ y profesor doctor de universidad privada⁴

CC.AA.	Criterios	Form. Acad.	Exp. Invest.		Exp. Doc.	Exp. Prof.	Gest. y otros
Nacional		6	60	30	2	2	
Andalucía		6	50	40	2	2	
Canarias	Tipo I	15	45	30	10		
	Tipo II	10 ^a	70	10	10 ^a	10	
Castilla y León		15	40	30	15		
Cataluña	Agregado		Pub. 70	10-15	7,5-10		5-7,5
	Catedrático contratado		Pub. 70	10-15	7,5-10		5-7,5
Comunidad de Madrid		15	Pub. 40	40		5	
Comunidad Valenciana		12	55	30			
Galicia		10	45	30	10	5	
Islas Baleares		8	55	30	4	3	
País Vasco	Agregado	9	59	27		5	
	Pleno		64	32		4	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las agencias de calidad.

Pub.: Producción científica (artículos y libros principalmente).

^a: Son 10 puntos entre formación académica y experiencia profesional.

Salvo Madrid y Galicia, todas las agencias varían los méritos exigidos en función del área o campo científico al que se pertenece (especialmente los referidos a la producción científica necesaria para superar la evaluación). Por otra parte, en varios sistemas de evaluación se establecen puntuaciones mínimas y máximas en los apartados de experiencia investigadora y docente para que no se pueda superar la evaluación sin méritos suficientes

⁽³⁾ En Cataluña reciben los nombres de 'agregado' y 'catedrático contratado' y en el País Vasco se los denomina 'agregado' y 'pleno'.

⁽⁴⁾ Solo en el País Vasco los pesos de valoración difieren entre las figuras de contratado doctor y universidad privada; los pesos en los dos primeros criterios varían a 14 y 55 respectivamente.

en alguno de estos dos apartados. Finalmente, todas las agencias indican la puntuación de corte para superar la evaluación en cada una de las figuras.

Pese a la aparente cuantificación de los criterios y los pesos asignados a los diferentes criterios, ¿qué significan realmente dichos pesos? ¿Cómo llegan los solicitantes a conseguir las puntuaciones mínimas requeridas? Al no haber respuesta para estas preguntas, tanto estas tablas como las comparaciones directas del porcentaje de evaluaciones positivas entre distintas agencias publicadas por la ANECA (2012) son inadecuados y pueden distorsionar los elementos comparados.

Si utilizamos el grado de transparencia y objetividad como criterio para clasificar los diferentes modelos utilizados en las comunidades autónomas, distinguimos tres tipos:

- Centrados en la discrecionalidad técnica y con bajo grado de concreción en la aplicación de los criterios de evaluación: ANECA, Cataluña, Islas Baleares y País Vasco.
- Centrados en un baremo altamente objetivado: Madrid (2003-2007) y Galicia.
- Con un grado medio de concreción de los méritos de evaluación y su aplicación (siguen la pauta de Madrid, pero de forma menos precisa): Andalucía, Canarias, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Madrid (desde 2008).

Los modelos tipo ANECA (primer grupo) son los más opacos. La puntuación no significa nada, más allá de que orienta sobre el peso relativo de los méritos necesarios para superar la evaluación. Por ello, se ha hecho necesario completar las convocatorias con documentos orientativos sobre cómo alcanzar las puntuaciones máximas, pero con suficiente ambigüedad como para que los solicitantes no sepan claramente qué méritos necesitan para superar la evaluación.

Pongamos como ejemplo el criterio más importante (experiencia investigadora) en la figura de profesor contratado doctor. Nos centraremos, por afinidad, en el área de las ciencias de la educación. El documento de orientaciones de la ANECA dice así:

Para obtener la puntuación máxima en este apartado [...] se considera necesario (como estándar) la publicación de, al menos,

dos artículos en revistas recogidas en los índices mencionados anteriormente y cuatro artículos publicados en revistas no indexadas que cumplan los requisitos señalados.

Pero la mención anterior es sumamente vaga:

Se valoran preferentemente las publicaciones científicas en revistas de prestigio incluidas en listados tales como Science Citation Index, Social Sciences Citation Index, Econlit, catálogo de Latindex u otros listados generalmente admitidos en este campo. En este campo también se utiliza como referencia de calidad para las publicaciones españolas la base de datos dice.

Es decir, casi todas las publicaciones estarían incluidas en tales listados. ¿Se valora igual una publicación en una revista incluida en el SSCI que una incluida en el catálogo Latindex? Claramente no, pero esto queda dentro de la caja negra del proceso evaluador.

Es en este punto donde verdaderamente habría que analizar las diferencias de exigencia entre agencias evaluadoras y no comparando unos pesos relativos que poco significan. Así, por ejemplo, en la agencia catalana exigen 10 artículos para superar la evaluación de profesor agregado, cuatro de los cuales deben ser publicados en revistas clasificadas como A (revistas indexadas de alto factor de impacto) o B (revistas indexadas o no indexadas de carácter internacional) (AQU, 2012). De nuevo, una definición absolutamente ambigua y sujeta a cualquier interpretación. En una línea aún más difusa se expresa la agencia del País Vasco, que ni siquiera indica cuántas contribuciones son necesarias para alcanzar el mínimo exigido (Decreto 228/2011, de 8 de noviembre). Solo se indica que será necesario tener un tramo de investigación y que los comités de evaluación «definirán cuáles son las contribuciones de alta calidad en las diferentes áreas de conocimiento»: completa discrecionalidad técnica y falta de publicidad y transparencia. Andalucía exige entre dos y cuatro artículos indexados y entre tres y seis no indexados y también hace referencia a tener méritos equivalentes a un tramo de investigación, pero el problema es el mismo: los criterios de la CNEAI adolecen de opacidad. Canarias concreta bastante cada uno de los méritos que se evalúan (Resolución de 12 de abril de 2004), pero, en el caso de las publicaciones, la definición del criterio es ambigua (por ejemplo, publicaciones científicas en revistas de nivel

medio/alto de su área: 5-10 puntos, sin mayor concreción sobre el significado de 'nivel' ni sobre los criterios para puntuar dentro de la amplia horquilla).

El segundo modelo se evidencia en el primer baremo de la Comunidad de Madrid, en el que se establecían también cuatro grupos de publicaciones. Los tres primeros según el tercio de factor de impacto en el JCR y el cuarto para revistas no indexadas en el JCR. Dado que se establecían horquillas estrechas con máximos y mínimos (por ejemplo, un artículo en el primer tercio del JCR se puntúa con 3-4 puntos), un solicitante sabía que para conseguir el mínimo en este criterio (8 puntos), necesitaba, por ejemplo, un artículo A (en el primer tercio de JCR) y cinco artículos C (tercer tercio JCR, 1 punto) (Rosado et ál., 2003). En los mismos términos actúa la agencia gallega, pero con un nivel de exigencia menor, ya que se exige un mínimo de 5 puntos, y las horquillas de puntuación son superiores para los mismos méritos (por ejemplo, la horquilla para un artículo en el primer tercio del JCR es de 4-5 puntos). Un baremo de este tipo es el único que otorga garantías a los solicitantes, permite la comparabilidad y facilitaría el reconocimiento de las evaluaciones entre agencias, algo hasta ahora imposible de conseguir pese a la creación en 2006 de la Red Española de Agencias de Calidad Universitaria (REACU).

En el tercer modelo de agencias, la de Castilla-León hace una clasificación detallada de las revistas científicas en cuatro categorías y establece una puntuación mínima de 12 puntos en publicaciones, pero tampoco define cuánto puntúa un artículo en cada una de esas cuatro categorías (ACSUCYL, 2013), con lo que el solicitante no sabe cómo se alcanza la puntuación mínima. Andalucía, por su parte, establece horquillas tan amplias (por ejemplo, de 2 a 12 puntos para un artículo en revistas indexadas, sin mayor concreción) que suponen muy poca información para los candidatos (AAC, 2005). Valencia es un caso especial, puesto que, aparentemente, se encuadraría en el primer modelo. Sin embargo, en la Resolución de 22 de febrero de 2013 y en la web de la AVAP se indica que, al realizar la solicitud telemática, el solicitante obtiene directamente una puntuación no vinculante que coincide con la evaluación final en un 90% de los casos. Lo extraño es que la asignación de puntuaciones concretas a los méritos no sea pública.

Satisfacción de los sujetos evaluados

Un aspecto muy interesante es el de las *encuestas de satisfacción de los usuarios*. Son pocas las agencias que realizan este tipo de encuestas y aún menos las que preguntan sobre la objetividad y la transparencia del proceso de evaluación. Solo hemos encontrado información pública a este respecto en las agencias de Madrid (desde 2003), Castilla-León (desde 2009) y País Vasco (desde 2013)⁵. Además, representan precisamente los tres niveles distintos de concreción comentados.

TABLA V. Satisfacción media de usuarios con los sistemas de evaluación

	Objetividad y transparencia ⁶	Adecuación criterios de evaluación	Muestra
País Vasco (modelo 1) (2013)	5/10 (moda = 1)	---	N = 186
Madrid (modelo 2) (2003)	7,6/10	7,2/10	N = 500
Castilla y León (modelo 3) (2009)	7,5/10	7,2/10	N = 364
Madrid (modelo 3) (2008)	6,4/10	6,3/10	N = 573

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de las agencias autonómicas.

Como se observa en la Tabla v, los solicitantes están notablemente satisfechos con el sistema de evaluación de Madrid y Castilla-La Mancha, mientras que en el País Vasco, con un sistema similar al de la ANECA, la valoración más repetida es la peor posible. En consecuencia, puede concluirse que los sistemas con un alto grado de concreción en la valoración de los méritos y con una aplicación más objetiva son claramente preferidos por los solicitantes que se someten a evaluación. En el caso de la agencia de Madrid se muestra también en la tabla la diferencia en la valoración entre la primera convocatoria y la quinta⁷ (momento en el que se eliminan las puntuaciones mínimas de las horquillas de evaluación).

⁵ También en la Comunidad Valenciana, pero no incluye ítems sobre objetividad y transparencia.

⁶ Se ha transformado la escala de valoración original a base 10 para facilitar la comparación.

⁷ Desde la Dirección General de Universidades de la Comunidad de Madrid se decidió modificar el baremo y aumentar la discrecionalidad técnica de los comités de evaluación, eliminando el mínimo de las horquillas de valoración de cada mérito (Acuerdo de 17 de octubre de 2007). Curiosamente, mientras que en la convocatoria de 2006 el porcentaje de evaluaciones positivas fue del 41%, al aumentar la discrecionalidad técnica el porcentaje de evaluaciones positivas subió casi 20 puntos, hasta el 60% (ACAP, 2011).

Como se ve, la valoración de la objetividad cae más de un punto, aunque debe tenerse en cuenta que estas valoraciones se ven afectadas por el resultado de la evaluación⁸.

Tomando los datos de la satisfacción de los solicitantes de la agencia de Madrid en su primera convocatoria, un 84% considera que el sistema de evaluación de la ACAP supone una mejora significativa frente a otras agencias de evaluación (la referencia comparativa era en ese momento la ANECA).

La ineficiencia del proceso de transformación

Como señala Galán (2012), uno de los grandes problemas que trató de afrontar la LOU y que ha afectado a la regulación del sistema universitario en el último cuarto de siglo es el de la naturaleza endogámica de los comités de selección, que favorece malas prácticas en la selección de los mejores candidatos. En el caso de los profesores contratados, la nueva ley orgánica implicaba que todos los profesores que se encontraban en activo en ese momento en las universidades públicas conforme a la regulación anterior (LRU) debían someterse a una evaluación externa en un plazo de cuatro años, de modo que pudieran transformar sus contratos administrativos en alguna de las nuevas figuras incluidas en la LOU. Esta medida fue muy criticada, especialmente desde el ámbito sindical, ya que muchos profesores contratados a tiempo completo y con una dilatada experiencia se veían obligados a superar una evaluación para seguir desempeñando el mismo trabajo y con las mismas funciones, en vez de realizarse una transformación hacia las nuevas figuras. El plazo inicial tuvo que ser prorrogado cuatro años más por el Real Decreto Ley 9/2005 para evitar problemas irresolubles en la planificación docente de las universidades públicas. Efectivamente, existía una bolsa de profesores asociados con experiencia (algunos no doctores) que habían desempeñado funciones primordialmente docentes y a los que les resultaba complicado adaptarse a las nuevas exigencias para transformar sus contratos.

Si ponemos el ejemplo de la agencia autonómica con mayor volumen de evaluaciones (Madrid), un 91% de los solicitantes de evaluación en las dos primeras convocatorias (2004 y 2005) eran profesores en activo. Reanalizando los datos de la ACAP de 2005 y reduciendo la muestra

⁸ En la convocatoria de 2003 se obtuvo un 70% de evaluaciones positivas, frente al 60% de 2008. Sin embargo, en la convocatoria de 2006, con solo un 50% de evaluaciones positivas, la media en objetividad es de 7 puntos sobre 10.

deanálisis a los que declararon ser profesores asociados (42%), un 78,3% obtuvo evaluación positiva al menos para una de las figuras solicitadas (Tabla VI).

TABLA VI. Evaluaciones positivas conseguidas por los profesores asociados Iru en activo para las distintas figuras LOU solicitadas (año 2005)

		Evaluación positiva		Total
		NO	SÍ	
Contratado Doctor	N	91	221	312
	%	29,2%	70,8%	100%
Colaborador	N	45	132	177
	%	25,4%	74,6%	100%
Univ. Privada	N	59	105	164
	%	36,0%	64,0%	100%
Ayudante Doctor	N	29	119	148
	%	19,6%	80,4%	100%
TOTAL	N	224	577	801
	%	28,0%	72,0%	100%

Fuente: Elaboración propia (base de datos cedida por la ACAP).

Es decir, la realidad es que en el período de ocho años de transición de los contratos LRU a los contratos LOU, casi todos los profesores en activo se transformaron en una de las nuevas figuras LOU. Los costes en evaluadores superaron en Madrid los 133.000 euros en 2005 (36 euros por solicitud) (ACAP, 2006), a lo que habría que sumar los gastos proporcionales derivados de la creación de la agencia, el sueldo de directivos, técnicos y administrativos, los gastos de formación y el tiempo empleado en todo ello. A partir de aquí, sería sencillo realizar una estimación de lo que ha costado este proceso de transformación en las 10 agencias autonómicas y la ANECA.

Conclusiones y discusión: errores de los que aprender y retos que afrontar

Es indiscutible que la evaluación de sistemas, centros, servicios, titulaciones y personal se ha erigido en las últimas décadas como elemento esencial para asegurar la calidad, aunque necesitamos investigaciones sobre el impacto de dichas evaluaciones (Fernández Díaz, 2013; Urteaga, 2013). Además, debe considerarse su influencia en la gobernanza de las universidades y en las relaciones de poder que genera (Ordorika, 2014). La tradición anglosajona se ha impuesto en el gran proyecto del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), de modo que las universidades mediterráneas se han visto insertas en una cultura que no les era del todo familiar, especialmente en los campos de ciencias sociales, jurídicas y humanidades (Aliaga, 2014). Las diferencias en el ámbito legislativo, en concreto en la consideración del servicio público y el acceso a la función pública, producen algunas contradicciones que no son fáciles de conjugar. Esto se deja notar en el tema que tratamos en nuestro trabajo: la evaluación para la selección y promoción del profesorado universitario.

Debe reflexionarse sobre el sentido de contar con 10 agencias autonómicas que acreditan para las mismas figuras contractuales con sistemas de evaluación diferentes y cuyas evaluaciones no son reconocidas fuera del ámbito autonómico. De las más de 154.000 evaluaciones realizadas por todas las agencias españolas entre 2002 y 2012, 78.291 (el 51%) fueron realizadas por la ANECA (ANECA, 2012). Aunque no consta el dato, muchos candidatos han solicitado ser evaluados por su agencia autonómica y por la ANECA, duplicando los costes y los recursos humanos y materiales necesarios para realizar las evaluaciones.

Podría afirmarse que la aprobación de la LOU produjo en este sentido una *ineficiencia evaluativa*. ¿Era verdaderamente necesario un despliegue semejante para transformar las antiguas figuras LRU? ¿Habrían tenido un mayor efecto en la calidad de las universidades otras políticas incentivadoras dedicadas a la producción científica y la actividad docente o hacia los profesores funcionarios más ‘acomodados’?

Debería, por tanto, procurarse el reconocimiento entre las evaluaciones de las agencias de calidad, aunque para ello sería necesario transformar los modelos opacos y discrecionales en modelos con mayor grado de transparencia y objetividad.

El gran dilema: objetividad frente a discrecionalidad técnica

No es fácil romper con una tradición en la que el acceso a las plazas ha estado determinado –digámoslo positivamente– por grandes maestros. Los cambios sustanciales generados por la LRU no propiciaron avances en la evaluación de los candidatos a profesor universitario. Ante la enorme competencia internacional que vivimos en nuestros días, y dentro de nuestro gran sistema público universitario, se plantea una fuerte tensión entre las garantías constitucionales de los candidatos a acreditaciones o plazas y la libertad de evaluadores, administradores e instituciones para evaluar y seleccionar a los candidatos de modo discrecional.

Según el análisis realizado, probablemente uno de los mayores problemas de nuestros sistemas de evaluación del profesorado sea la excesiva discrecionalidad técnica, rayana con la arbitrariedad y sujeta a la apreciación particular e inmotivada de los evaluadores. Además, la jurisprudencia (por ejemplo, STC 17/2009, de 26 de enero) defiende sin fisuras la discrecionalidad técnica frente a las garantías de los sujetos evaluados. Pese a ello, el abuso de la discrecionalidad ha propiciado algunas sentencias recientes que indican que «la doctrina jurisprudencial descrita no puede significar que lo que de discrecional tiene la actividad de los órganos evaluadores quede fuera del control de los tribunales» (sentencia 661 de la Sección Sexta del TSJ de Madrid de 22/6/2012). Así, externalizar y centralizar las evaluaciones mediante la acreditación parece un acierto para aminorar la endogamia. Sin embargo, siguen prevaleciendo los modelos opacos que no ofrecen garantías suficientes a los candidatos que se presentan a evaluación. De acuerdo con la revisión de Sierra, Buela-Casal, Bermúdez y Santos-Iglesias (2009), no se puede garantizar la sistematicidad y objetividad de la evaluación y acreditación del profesorado universitario a menos que se publiquen previamente los criterios, indicadores y estándares de manera operativa.

En este sentido, el modelo de la Comunidad de Madrid supuso un avance muy importante en cuanto a transparencia y objetividad frente a las prácticas usuales de evaluación.

Resulta llamativo que uno de los sindicatos mayoritarios afirmara, tras la publicación del baremo de la ACAP, lo siguiente (Comisiones Obreras, 2003):

Ante la profunda crítica que se está haciendo a la aneca desde todos los ángulos, y después de ver lo publicado por la agencia de Madrid, cabe esperar que los responsables de la aneca revisen todas sus actuaciones, empezando por su manual de procedimiento y siguiendo por las evaluaciones negativas.

Incluso diez años después, el mismo sindicato mantenía (Comisiones Obreras, 2013):

Desde el inicio de los sistemas de acreditación, la acap ofreció unos baremos para las acreditaciones, por supuesto discutibles y mejorables, pero claros y bastante autoevaluables. Por otro lado, ante una evaluación negativa, la acap disponía de un procedimiento de conciliación que permitía revisar la baremación.

Y esto, a pesar de que en 2008, ante la modificación del baremo, manifestara: «Esto da una mayor discrecionalidad a las comisiones evaluadoras, y crea una cierta indefensión en los evaluados» (Comisiones Obreras, 2008).

La discrecionalidad técnica exige una gran responsabilidad y ética personal (Stumpf, King, Blendinger y Davis, 2013). En tanto se asienta la visión meritocrática frente a la endogámica y el interés institucional frente al personal –tanto la LOU como la LOMLOU norman en esa dirección–, la universidad española necesita sistemas de evaluación tan objetivos y transparentes como sea posible. Pese a las dificultades para objetivar los méritos (Porter, 2012), una preselección de candidatos alejada de la unidad de contratación está resultando una buena medida para seleccionar profesores.

Referencias bibliográficas

AAC (2005). *Criterios específicos de evaluación profesor contratado doctor y profesor de universidad privada*. Recuperado de http://deva.aac.es/include/files/profesorado/acreditacion/Criterios_PCD.pdf?v=201452711452

ACAP (2006). *Indicadores de seguimiento de la segunda convocatoria de evaluación del profesorado para su contratación por las*

- universidades de Madrid*. Recuperado de <http://www.madrid.org/edupubli/>
- ACSUCYL (2010). *Informe sobre los resultados obtenidos en la encuesta de satisfacción de los usuarios de ACSUCYL participantes en el proceso de evaluación del profesorado contratado de la convocatoria 2009*. Recuperado de http://aplicaciones.acsucyl.com/acsucyl/export/system/modules/org.opencms.module.acucyl/elements/galleries/galeria_descargas_2010/Informe_para_web_comentarios_v2.pdf
- (2013). *Orientaciones sobre la evaluación previa del profesorado contratado y del profesorado de las universidades privadas en posesión del título de doctor* (5.ª ed.). Recuperado de http://aplicaciones.acsucyl.com/acsucyl/export/system/modules/org.opencms.module.acucyl/elements/galleries/galeria_descargas_2013/Contratos_Orientacion.pdf
- Acuerdo 1/2013, del Consejo de Dirección de la Agencia de Calidad Universitaria de las Illes Balears, por el cual se hacen públicos los criterios para evaluar las figuras contractuales de profesores contratados doctores y profesores ayudantes doctores. *Boletín Oficial de las Islas Baleares (España)*, 8 de agosto de 2013, 111. Recuperado de http://www.aquib.org/cat/pdf/acuerdo%201_2013_word.pdf
- Acuerdo de 17 de octubre de 2007, del Comité de Dirección de la Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid, por el que se modifican los criterios de evaluación, el baremo para la contratación de profesorado universitario por las universidades de Madrid y el procedimiento de evaluación, vigentes en virtud del Acuerdo de 29 de septiembre de 2006.
- Acuerdo de la Comisión Galega de Informes, Avaliación, Certificación e Acreditación (CGIACA) de 9 de noviembre de 2010, por el que se aprueba el protocolo de evaluación e informe para la contratación de profesorado por las universidades integrantes del Sistema Universitario de Galicia (SUG). Recuperado de <http://www.acsug.es/sites/default/files/Protocolo9-11-10.pdf>
- Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C., Mas-Colell, A. y Sapir, A. (2007). *Why Reform Europe's Universities?* Bruselas: Bruegel.
- Aliaga, F. M. (2014). Veinte años de publicación electrónica y de acceso abierto: la madurez de una pionera. *RELIEVE*, 20 (1), art. 0. DOI: 10.7203/relieve.20.1.3856

- Altbach, P. G., Reisberg, L. y Pacheco, I. F. (2012). Academic Remuneration and Contracts. En P. G. Altbach, L. Reisberg, M. Yudkevich, G. Androushchak e I. F. Pacheco (Eds.), *Paying the Professoriate: A Global Comparison of Compensation and Contracts*, 3-20. Londres: Routledge.
- ANECA (2007). *Programa de evaluación de profesorado para la contratación. Principios y orientaciones para la aplicación de los criterios de evaluación*. Recuperado de http://www.aneca.es/content/download/11202/122982/file/pep_criterios_070515.pdf
- (2008). *Programa Academia. Principios y orientaciones para la aplicación de los criterios de evaluación*. Recuperado de http://www.aneca.es/content/download/10527/118089/version/1/file/academia_14_ppiosyorientaciones.pdf
- (2012). *Informe sobre el estado de la evaluación externa de la calidad en las universidades españolas*. Recuperado de http://www.aneca.es/content/download/12701/157598/file/informe_calidadenunis12_130724b.pdf
- AQU (2012). *Criterios para la emisión de las acreditaciones de investigación*. Recuperado de http://www.aqu.cat/doc/doc_31080367_1.pdf
- Buela-Casal, G., Bermúdez, M. P., Sierra, J. C., Quevedo-Blasco, R. y Guillén-Riquelme, A. (2014). Ranking 2012 de investigación de las universidades públicas españolas. *Psicothema*, 26 (2), 149-158.
- Casani, F., De Filippo, D., Pérez-Esparrells, C. y Sanz-Casado, E. (2012). La posición investigadora de los sistemas universitarios regionales a través de su producción científica. *Regional and Sectoral Economic Studies*, 12 (3), 89-104.
- Comisiones Obreras (2003). *Hoja del Lunes*, 268. Recuperado de <http://www.uv.es/~pla/CCOO/lru/pdi268.htm>
- (2008). Comparativa ACAP. *Informa PDIL*, 168.
- (2013). Nota de prensa sobre la eliminación de ACAP. Recuperado de http://www.feccoo-madrid.org/comunes/recursos/15708/1692298-Nota_de_Prensa_Eliminacion_ACAP.pdf
- Cruz Castro, L. y Sanz Menéndez, L. (2010). *Endogamia, productividad y carreras académicas*. Madrid: Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), CCHS, CSIC. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10261/24401>
- Decreto 228/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueban los criterios a utilizar por Unibasq (Euskal Unibertsitate Sistemaren Kalitatea

- Ebaluatu eta Egiatzatzeko Agentzia-Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación del Sistema Universitario Vasco) en la evaluación y acreditación del personal docente e investigador contratado de la Universidad del País Vasco. Recuperado de http://www.unibasq.org/entry/content/293/Criterios_Acreditaci_n_Decreto_228-2011_.pdf
- Fernández Díaz, M. J. (2013). Evaluación del impacto para un cambio sostenible en las organizaciones educativas. *Revista Española de Pedagogía*, 71 (254), 119-140.
- Filetti, J. S. (2009). Assessing Service in Faculty Reviews: Mentoring Faculty and Developing Transparency. *Mentoring & Tutoring: Partnership in Learning*, 17 (4), 343-352. Recuperado de <http://search.proquest.com/docview/61841078?accountid=14609>
- Galán, A. (2012). Políticas y ética en la selección y promoción del profesorado universitario. En M^a. del C. Ortega Navas (Coord.), *El valor de la educación*, 565-582. Madrid: Universitas.
- (2013a). Capacità di attrarre accademici in Italia e in Lombardia: flusso migratorio, reclutamento e carriera professionale. En G. Vittadini y A. Galán (Eds.), *Dall' uniformità alla differenziazione. Le politiche pubbliche sull'università in Lombardia*. Bologna (Italia): Il Mulino.
- (2013b). Incertidumbres y desafíos de la universidad española. Escenarios posibles a corto y medio plazo. *Avances en Supervisión Educativa*, 19. Recuperado de http://www.adide.org/revista/images/stories/revista19/ase19_mono08.pdf
- (2014). Editorial. Evaluación de la producción científica en educación. ¿Una nueva crisis? *Bordón. Revista de Pedagogía*, 66 (2), 7-9.
- Galán, A. y Serrano, C. (2006). Tendencias actuales en la evaluación externa del profesorado universitario: el caso de la ACAP. *Miscelánea Comillas. Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 64 (124), 127-171.
- Galán, A. y Zych, I. (2011). Análisis de los criterios de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) para la concesión de los tramos de investigación en Educación. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 63 (2), 117-139.
- Gómez-Sancho, J. M. y Pérez-Esparrells, C. (2011). International Higher Education Rankings at a glance: How to Valorize the Research in Social Sciences and Humanities. En A. López-Varela (Ed.), *Social Sciences and Humanities. Applications and Theories*, Book 1, InTech.
- Leisyte, L., Enders, J. y De Boer, H. (2009). The Balance between Teaching and Research in Dutch and English Universities in the context of

- University Governance Reforms. *Higher Education: The International Journal of Higher Education and Educational Planning*, 58 (5), 619-635.
- Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU). *Boletín Oficial del Estado (España)*, 1 de septiembre de 1983.
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU). *Boletín Oficial del Estado (España)*, 24 de diciembre de 2001.
- Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOMLOU). *Boletín Oficial del Estado (España)*, 13 de abril de 2007.
- Ordorika, I. (2014). Governance and Change in Higher Education: the Debate between Classical Political Sociology, New Institutionalism and Critical Theories. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 66 (1), 107-121. DOI: 10.13042/bordon.%Y.66128119
- Polo, G. y De las Heras, G. R. (2008). Merit Pay, Scientific Production, and the Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora del Profesorado Universitario. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 5 (10), 30-43.
- Porter, T. M. (2012). Measuring what? *Measurement: Interdisciplinary Research and Perspectives*, 10 (3), 167-169.
- Pozo Muñoz, C., Bretones Nieto, B., Martos Méndez, M. J. y Alonso Morillejo, E. (2011). Evaluación de la actividad docente en el Espacio Europeo de Educación Superior: un estudio comparativo de indicadores de calidad en universidades europeas. *Revista Española de Pedagogía*, 69 (248), 145-163.
- Real Decreto 1313/2007, de 5 de octubre, por el que se regula el régimen de los concursos de acceso a cuerpos docentes universitarios.
- Real Decreto 989/2008, de 13 de junio, por el que se regula la contratación excepcional de profesores colaboradores. BOE nº 58 de 01/07/2008
- Real Decreto Ley 9/2005, de 6 de junio, por el que se prorroga el plazo previsto en la disposición transitoria quinta de la LOU 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades, para la renovación de los contratos de los profesores asociados contratados conforme a la legislación anterior.
- Resolución de 12 de abril de 2004, del Director, por la que se ordena la publicación del protocolo para la evaluación de solicitudes de acreditación de cara a la contratación de profesorado por las universidades canarias. *Boletín Oficial de Canarias (España)*, 3 de mayo de 2004, 084.

- Resolución de 17 de octubre de 2002, de la Dirección General de Universidades, por la que se publican los criterios generales de evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación para la contratación de personal docente e investigador y se determina el procedimiento de presentación de solicitudes de evaluación o informe. *Boletín Oficial del Estado (España)*, 30 de octubre de 2002.
- Resolución de 18 de febrero de 2005, de la Dirección General de Universidades, por la que se modifican determinados aspectos del procedimiento de presentación de solicitudes de evaluación o informe de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación para la contratación de personal docente e investigador, así como los criterios de evaluación, establecidos en las Resoluciones de 17 de octubre de 2002 y de 24 de junio de 2003, de la Dirección General de Universidades.
- Resolución de 22 de febrero de 2013, de la presidenta de la Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva, por la que se aprueba la convocatoria, correspondiente al año 2013, de evaluación para la contratación de profesorado en las universidades valencianas, en las figuras de profesora o profesor contratado doctor, profesora o profesor ayudante doctor y profesora o profesor de universidad privada. [2013/2132]. Recuperado de https://appweb.edu.gva.es/OV_AVAP/docs/2013_2132.pdf
- Rosado, M. J., Galán, A., Vadillo, O., Simón, L. y Serrano, C. (2003). *Sistema de evaluación del profesorado universitario para su contratación por las universidades de Madrid*. Madrid: Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid (ACAP).
- Rubalcaba, L. y Galán, A. (2007). Situación actual y políticas de apoyo a la universidad. En A. Galán (Ed.), *El perfil del profesor universitario: situación actual y retos de futuro*. Madrid: Encuentro.
- Sierra, J. C., Buela-Casal, G., Bermúdez Sánchez, M. P. y Santos-Iglesias, P. (2009). Opinión de profesores titulares y catedráticos de universidad acerca de criterios y estándares para la acreditación del profesorado universitario. *Revista Española de Documentación Científica*, 32 (3), 89-100.
- Stumpf, D., King, S., Blendinger, J. y Davis, E. (2013). Ethical Perspectives on Evaluating Community College Faculty. *Community College Journal of Research and Practice*, 37 (3), 168-176.

- Urteaga, E. (2013). Los efectos de la evaluación de las políticas educativas en Francia. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 65 (3), 149-163. DOI: 10.13042/bordon.65323169
- Vaquero García, A. (2005). Políticas de incentivos sobre el profesorado universitario. Situación actual y propuestas de mejora. *Presupuesto y Gasto Público*, 41, 309-332.
- Youn, T. I. K. y Price, T. M. (2009). Learning from the Experience of Others: The Evolution of Faculty Tenure and Promotion Rules in Comprehensive Institutions. *The Journal of Higher Education*, 80 (2), 204-237.

Dirección de contacto: Arturo Galán. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Facultad de Educación. Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación. C/ Juan del Rosal, 14; 28040, Madrid. E-mail: agalan@edu.uned.es

La implicación de los ayuntamientos en una educación descentralizada

The involvement of town councils in decentralised education

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-280

José Luis Muñoz Moreno

Universidad de Valencia. Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación. Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Valencia. España.

Joaquín Gairín Sallán

Universidad Autónoma de Barcelona. Facultad de Ciencias de la Educación. Departamento de Pedagogía Aplicada. Barcelona. España.

Resumen

El debate entre la centralización y la descentralización educativa se ha relacionado con las realidades históricas, sociales, políticas, económicas y culturales de los distintos contextos y su desarrollo ha seguido tradiciones muy diversas que han reforzado distintas opciones como la gestión basada en la escuela, las políticas de territorialización, los procesos de municipalización educativa o la potenciación de la autonomía institucional. En este trabajo se analiza la participación de los municipios en el desarrollo de la política educativa española en las últimas décadas. Presentados los argumentos a favor y en contra de la centralización y de la descentralización educativa, se realiza un recorrido histórico sobre la implicación de los ayuntamientos en la educación, revisando sus posibilidades, limitaciones y realidades desde las perspectivas legislativa general y estrictamente educativa. El análisis de la práctica permite presentar una propuesta de modelo para analizar el estadio de desarrollo educativo que puedan tener los municipios a partir de la implicación de los ayuntamientos. Al respecto, se contemplan cuatro estadios como descripción significativa de situaciones diversas que afectan a los municipios: se desentienden de la educación, cumplen con sus obligaciones, se comprometen o actúan como agentes transformadores de la

realidad socioeducativa. La propuesta permite diagnosticar, impulsar programas de cambio y evaluar el cambio en relación con la realidad educativa de los municipios. En esta dirección se sitúan propuestas como realizar un mapa de la actividad educativa de los municipios o identificar buenas prácticas coherentes con los distintos estadios de desarrollo educativo considerados y presentados. Por último, se plantean algunos retos para el futuro tales como promover una mayor autonomía institucional, establecer una mejor relación entre desarrollo educativo y desarrollo social o potenciar el trabajo conjunto de los municipios como fuente de aprendizaje, entre otros.

Palabras clave: descentralización, centralización, municipio, desarrollo educativo, comunidad educativa, competencias educativas.

Abstract

The debate between educational centralization and decentralization has always borne a relationship with the historical, social, political, economic and cultural realities of different contexts, and it has developed following very different traditions that lean toward different options, such as school-based management, territorialization policies, municipalized education and strong institutional autonomy for schools. This contribution analyzes town authorities' participation in the implementation of Spanish education policies in recent decades. Some arguments are presented in favour and against educational centralization and decentralization. A historical review of how town councils engage in education issues is given, examining the possibilities, limitations and realities involved from the general perspective of legislation and from the particular perspective of education legislation. Analysis of actual practice leads to a proposal of a model for analyzing the stage of educational development that towns can handle, based on the involvement of town councils. Four stages are suggested to provide a significant description of different situations affecting towns: they ignore education; they meet their obligations; they make a commitment; or they act as transformation drivers of the social and educational reality. The proposal makes it possible to perform diagnostics, promote programmes for change and evaluate change in relation to a town's real educational circumstances. Other proposals, such as mapping municipal educational activity and identifying good practices that are consistent with the several educational development stages considered and presented in this paper, point in the same direction. Lastly, some challenges for the future are noted, such as the need to promote greater institutional autonomy, the need to establish a better relationship between educational development and social development, and the need to encourage towns to work together as a source of learning.

Key words: decentralization, centralization, town, education development, education community, education competencies.

Centralización y descentralización de la educación: ¿una moneda de dos caras?

La diversidad de las sociedades y de las comunidades educativas hace difícil pensar en soluciones uniformes y centralizadoras para sus problemas. La evolución de los sistemas de gestión ha evidenciado que, ante propuestas uniformadoras y verticales propias de enfoques burocráticos, es posible articular alternativas (modelos de gestión gerenciales, relacionales, etc.) que consideran la autonomía de funcionamiento, la participación de los usuarios, la transversalidad y la horizontalidad en la toma de decisiones, entre otros aspectos.

La descentralización en educación se argumenta sobre la necesidad de contextualizar los contenidos pedagógicos, la importancia de flexibilizar los servicios educativos en entornos que cambian con rapidez, la integración de los recursos o la participación de la comunidad, que, entre otros, reclama una educación de calidad. La descentralización (Gairín, 2003), se dice, refuerza la democracia al acercar las decisiones de los asuntos públicos a instituciones próximas y aumenta la eficiencia en la medida en que descongestiona el poder central. Ya decían Cheena y Rondinelle (1983) que aumenta la familiaridad con las condiciones y necesidades locales, mejora la proporción entre oferta y demanda y facilita un uso más equitativo de los recursos que siempre son limitados. Además, favorece, en opinión de Green (1998), una toma de decisiones más rápida, la existencia de menos burocracia y un mayor compromiso por parte de la sociedad. También se argumenta que la descentralización podría dificultar la lucha por la equidad desde los niveles centrales, si no se arbitran los oportunos mecanismos de compensación (Gimeno, 2005); asimismo, también podría fomentar un sentimiento particularista en detrimento de la conciencia nacional y en perjuicio de los intereses generales (De Puelles, 1994) y reducir la eficiencia de las economías de escala que posibilitan la distribución de recursos donde se precisan (Weiler, 1996). Una síntesis de argumentos puede verse en la Tabla 1.

TABLA I. Argumentos a favor y en contra de la descentralización (Pedró, 2008: 18)

	A favor	En contra
Inputs	<p>La proximidad entre decisiones y ciudadanía ofrece un ajuste mejor entre el coste y la calidad del servicio y las necesidades y preferencias de los usuarios. Mejor utilización de los recursos y usuarios más satisfechos.</p> <p>Se diferencia territorialmente la educación y se facilita, por lo tanto, optar por otras circunscripciones donde el ajuste sea percibido como mejor.</p> <p>Reclutar a personal es más eficiente porque el conocimiento local es útil en el proceso de selección.</p> <p>El personal está más motivado en unidades más pequeñas donde se percibe mejor el impacto de sus actuaciones.</p>	<p>Puede llevar a inequidad en la financiación de los sistemas de provisión de servicios públicos como el educativo.</p> <p>Más riesgo de captura política por parte de grupos de interés.</p> <p>Más dificultad de representación de las minorías a escala local.</p> <p>La opción de otras circunscripciones puede no ser real a causa de las dificultades de ocupación o de coste de la vivienda.</p> <p>Puede ser difícil atraer personal cualificado a zonas remotas.</p> <p>La planificación centralizada crea estándares más uniformes.</p>
Procesos	<p>Mejora el control y la rendición de cuentas, la motivación del personal, la coordinación entre unidades y el uso de los recursos.</p> <p>Crea oportunidades para el ajuste local y para la experimentación de soluciones organizativas que se pueden extender a otras unidades por medio de procesos de aprendizaje sistémico.</p> <p>Se crea un poder que hace de contrapeso ante los pobres procesos de decisión a escala centralizada.</p>	<p>Reduce la equidad y la igualdad de oportunidades porque la calidad es diferente en las distintas unidades, dependiendo de su capacidad y de las opciones locales.</p> <p>La coordinación requiere de la actuación del nivel central.</p> <p>El aprendizaje entre unidades puede no tener lugar si no existe una recaudación de información centralizada y un control de resultados.</p> <p>El nivel central debe retener poder para forzar a las unidades descentralizadas a que adopten las mejores soluciones y poner en práctica planes y programas decididos por el Gobierno central.</p>
Resultados	<p>Se mejora el rendimiento de los sistemas y, por lo tanto, se crean mejores condiciones para conseguir objetivos de productividad, eficiencia y eficacia, así como de control de calidad y de costes.</p>	<p>Debilita la coordinación y crea situaciones de duplicidad de servicios.</p> <p>Las desventajas de la producción a pequeña escala pueden reducir la eficiencia y la calidad en algunos casos.</p> <p>Las externalidades de las decisiones de una unidad pueden afectar negativamente al rendimiento de las otras, por ejemplo, en competir por personal cualificado.</p>

Para Bonal y Verger (2014), sin aproximar la gestión educativa a los municipios es complicado articular mecanismos de consenso que favorezcan la eficacia y la equidad educativas. De todas formas, la capacidad de los municipios para detectar necesidades y afrontarlas condiciona su implicación en educación (González, 2004). Ya no basta con cubrir las necesidades básicas, sino que también hay que responder a los retos planteados (conocimiento actualizado, redes educativas, aprendizaje permanente, etc.) y al desafío de poder ser diferentes siendo iguales para poder ser igualmente diferentes (Gimeno, 2005). Así, compartimos con la Diputación de Barcelona (DIBA, 2005) la conveniencia de pasar de una educación en el espacio escolar a unas educaciones en distintos espacios que también pueden educar; de la educación de la infancia y la juventud (tiempo acotado) a la educación a lo largo de la vida (tiempo no acotado); de la lejanía a la proximidad; de la sectorización a la transversalidad; y del modelo *top-down* a la participación. La homogeneidad del sistema educativo (concretada en currículos, horarios, recursos y normas generales) se ha presentado muchas veces como una condición inevitable para su funcionamiento y para garantizar el derecho de todos a la educación. Es precisamente este derecho el que reclaman los contextos para acceder a una educación más próxima y lo vinculan con mayores niveles de descentralización que podrían o no relacionarse con mayores niveles de autonomía institucional. La facultad de tomar decisiones en los centros educativos sobre la organización y desarrollo de la actividad formativa permitiría la máxima aproximación a los usuarios y contextos y el desarrollo de proyectos propios y diferenciados.

Los procesos de descentralización y autonomía institucional mencionados se presentan así como condiciones importantes para una educación próxima y de calidad. De todas formas, las experiencias existentes nos permiten remarcar que lo definitivo no es tanto la autonomía existente como la utilización que se haga de ella (Gairín, 2005). También se señala, respecto a los procesos de participación y cercanía en la toma de decisiones, que no dependen tanto de un sistema más o menos centralizado o descentralizado como de factores como la honestidad y sinceridad de quién la fomenta, la capacidad de colaboración de los actores, la receptividad de quienes toman decisiones o la motivación de los participantes (Muñoz, 2009).

La intervención de los ayuntamientos puede ser muy diversa: en la planificación, pueden determinar objetivos, políticas y economías

educativas; en programación, pueden elaborar planes, programas y proyectos; en funciones de ejecución, pueden gestionar procesos educativos; y en cuanto al control, pueden supervisar y evaluar (Carnicero, 2001). Se relacionan, por tanto, con funciones propias como avalar proyectos, divulgar iniciativas, impulsar alianzas, motivar planes y programas, promover actuaciones de interés, ofrecer ayuda, etc. (Bosch y Batlle, 2006). También se relacionan con tareas operativas como conservar, mantener y vigilar los edificios de Educación Infantil, Primaria y Especial; colaborar en el impulso de actividades extraescolares; promover la relación entre la programación de los centros y el entorno socioeconómico; cooperar en la obtención de solares para la construcción de nuevos centros docentes; facilitar y posibilitar el uso de los centros docentes públicos fuera del horario escolar para actividades educativas, culturales, deportivas y sociales; y potenciar la participación ciudadana en el consejo escolar municipal, entre otras (Gairín, 2003). Las áreas básicas de intervención de una concejalía de educación fijadas por la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP) se situarían en esta perspectiva: infraestructuras, participación, escolarización, actividades dentro y fuera del horario lectivo y programas complementarios (Velázquez, 2008).

Pero la actividad del municipio no solo es un instrumento para la formación de los jóvenes, sino que también constituye una oportunidad para la integración de la ciudadanía en su contexto (Martín y Gairín, 2006). La política educativa descentralizada en los ayuntamientos debería pivotar en la corresponsabilidad, la igualdad de oportunidades, la inclusión y el aprendizaje a lo largo de toda la vida (Benito y González, 2007) y concretarse en actuaciones como proyectos educativos de ciudad, planes educativos de entorno, oficinas municipales de escolarización, mesas mixtas de planificación, planes de acogida en centros, planes de mejora para el éxito escolar y el acompañamiento en la transición al trabajo, centros educativos de titularidad municipal, centros de educación permanente y Educación Infantil, entre otras.

El ayuntamiento puede erigirse en motor de cambio y transformación del territorio, garantizando propuestas educativas de interés y necesarias para el municipio y velando por su coordinación y calidad. También puede hacerlo concentrando esfuerzos en los menos favorecidos, optimizando los recursos, fortaleciendo su papel de protagonista, gestionando el conocimiento (Bossi, Fuertes y Serrano, 2001) o maximizando las ventajas de la colaboración (Mackay y Howes, 2005). Implica todo ello, de acuerdo

con Subirats (2007), reforzar los poderes y recursos educativos desde la escuela de Educación Infantil hasta los centros de Formación de Personas Adultas y las actividades para gente mayor, pasando por la universidad; y construir unos municipios para todos, generando condiciones para que las personas puedan desarrollarse como tale en el marco de una comunidad plural de ciudadanos autónomos.

A nivel internacional, varios países reconocen la participación de los municipios en la educación. En el caso de Finlandia e Islandia, los ayuntamientos se ocupan de proveer, organizar y gestionar la educación para cumplir con los objetivos fijados por los Gobiernos nacionales; así contribuyen a la mejora general de la calidad de los sistemas educativos (Comas, Abellán y Plandiura, 2014; Gripenberg y Lizarte, 2012; Robert, 2009). También es relevante en otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como Dinamarca, Noruega, Suecia, Polonia, Hungría, Reino Unido o Corea (Pedró, 2008). En Noruega, por ejemplo, el ayuntamiento es la autoridad responsable de contratar el profesorado, de dotar a las escuelas de recursos como libros de texto o material digital y de fijar los presupuestos; el Gobierno central tan solo establece las prioridades políticas a través del Plan de Estudios Nacional (Johannessen, 2008).

Asimismo, el Consejo de Europa puso énfasis en la autonomía municipal con la Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada en 1985 y ratificada por España en 1988 (Carta Europea de la Autonomía Local, 1989), donde se remarcaba la necesidad de que la legislación garantizase los elementos esenciales de democracia, competencias, potestad de autoorganización, suficiencia financiera y participación en las decisiones de las otras administraciones (Perdigó y Plandiura, en Subirats, 2001).

De hecho, una parte considerable de los países que obtienen buenos resultados en las pruebas internacionales PISA proporcionan a los ayuntamientos (también a los centros educativos) una amplia autonomía en el desarrollo de contenidos y en la asignación de recursos educativos (Schleicher, 2005). También sabemos de experiencias notables. Así, las Education Action Zones inglesas (Longás et ál., 2008; Hatcher y Leblond, 2001), son programas centrados en eliminar la exclusión social y mejorar el rendimiento académico en entornos sociales vulnerables mediante la inclusión y el trabajo conjunto de entidades públicas, privadas, voluntarias y comunitarias. El Projet Éducatif Local y el Contrat Éducatif Local franceses (Ministère de l'Éducation, 2012) se orientan al éxito educativo y otorgan a

los departamentos, las regiones y los municipios un papel destacado en materia educativa; especialmente, a partir de la Ley de Libertades y Corporaciones Locales de 2004 que refuerza el poder de los ayuntamientos en educación. El movimiento de ciudades educadoras (<http://www.bcn.cat/edcities/>) fomenta la máxima implicación de las ciudades en los proyectos educativos de los centros y distritos escolares. En todo caso, la descentralización educativa ha de asegurar el compromiso con una educación para todos, con la equidad y la igualdad de oportunidades y evitar retroceder en cohesión social y calidad. Puede ser una oportunidad para promover un nuevo modelo de gestión educativa más integral y eficiente en sus respuestas a las necesidades socioeducativas (Martorell, 2003); más aún cuando nos situamos en realidades municipales proclives a obviar políticas educativas propias (Albaigés, 2013) y nos enfrentamos al reto colectivo de mejorar los resultados educativos como se plantea en la propuesta de Metas Educativas 2021 (OEI, 2010).

La descentralización de la educación a nivel municipal: una historia con vaivenes

El sistema educativo español ha estado centralizado hasta finales de 1970 y solo se puede hablar de una cierta descentralización en las últimas décadas, aunque Darder y Darder (2005) aún lo consideran excesivamente centralizado, uniforme y sin capacidad para comprender las nuevas diversidades que se le plantean. La existencia de una burocratización acusada y los vaivenes legislativos, como consecuencia de la alternancia política de gobierno, invitan a replantear que los municipios, las comunidades autónomas e incluso el Estado puedan precisar de un cambio de concepción ante situaciones diferentes, complejas y nuevas, agudizadas por los efectos de la crisis económica y social de los últimos cinco años.

Desde una *perspectiva legislativa general*, la Ley Municipal de 1877 (Gaceta de Madrid, 1877) atribuía a los ayuntamientos el establecimiento de instituciones de instrucción pública general y de instrucción primaria en particular. El Estatuto Municipal de 1924 (Gaceta de Madrid, 1924) les encomendaba las escuelas de instrucción primaria y las escuelas profesionales, así como los talleres, gremios e instituciones para facilitar y

difundir la instrucción pública primaria, los oficios, industrias y artes. La Ley Municipal de 1935 (Gaceta de Madrid, 1935) les adjudicaba la Enseñanza primaria y destacaba la responsabilidad de la alcaldía de velar por la asistencia a la escuela de los menores (castigando las infracciones con multas). La Ley de Régimen Local de 1955 señalaba que la instrucción y la cultura eran finalidades de los municipios y que la alcaldía velaría por el cumplimiento de la escolaridad obligatoria y sancionaría la falta de asistencia a la escuela.

La Constitución Española de 1978 garantiza la autonomía de los municipios (Título VIII, Capítulo 2.º, artículo 140), los dota de personalidad jurídica plena y se hace cargo de su gobierno y administración. La Ley de Bases Reguladora del Régimen Local de 1985, asimismo, determina el derecho de los ayuntamientos a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a sus intereses y les atribuye las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y su capacidad de gestión, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a la ciudadanía.

El ordenamiento jurídico concede un importante protagonismo al Estado en educación durante el período preconstitucional y a las comunidades autónomas después; de este modo, se dificulta una auténtica descentralización hacia los municipios (Subirats, 2001; Velázquez, 2008). Sin embargo, la Ley de Bases Reguladoras de Régimen Local de 1985 garantizaba a los ayuntamientos la participación en la programación general de la enseñanza, la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y mantenimiento de centros docentes públicos, la intervención en los órganos de gestión de los centros públicos y la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. El artículo 28 de la misma ley también apuntaba que los ayuntamientos podrían realizar actividades complementarias (voluntariamente) en materia educativa.

La décima asamblea general de la FEMP remarcaba, entre otras cuestiones, las necesidades de mejorar la calidad de la educación en los municipios, promover iniciativas en beneficio de la gestión municipal en educación, reconocer a los ayuntamientos por el importante papel que desempeñan en educación o impulsar el diseño y desarrollo de planes generales de actuación en los municipios que incluyeran ámbitos de escolarización, participación, programas de apoyo a la escuela, programas

complementarios al sistema escolar, convivencia, prevención y control del absentismo escolar, educación en valores, aprendizaje a lo largo de toda la vida, formación y empleo, integración e inmigración y otros (FEMP, 2011). Todo ello manteniendo las competencias educativas que los ayuntamientos ya ejercen de forma eficaz y eficiente, tal y como también apoyaría el Consejo de Estado (EP, 2013).

Actualmente, casi 30 años después de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, la reciente Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 2013 (LRSAL en adelante), inspirada en el principio de «una Administración: una competencia», aboga por reforzar las competencias estatales exclusivas y reducir sensiblemente las competencias propias, complementarias y delegadas de los ayuntamientos. Esta normativa reduce a aspectos instrumentales las competencias propias del ayuntamiento (LRSAL, 2013): a) la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y la cooperación con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes; y b) la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de Educación Infantil, Educación Primaria o Educación Especial. Añade, además, que las administraciones del Estado y las comunidades autónomas podrán delegar las competencias de: a) creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de titularidad pública de primer ciclo de Educación Infantil; y b) cooperación con la Administración educativa mediante los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Desde la *perspectiva estrictamente educativa*, la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación de 1985 facultaba a los ayuntamientos para participar en los órganos de dirección de los centros públicos y concertados, en el Consejo Escolar del Estado y para cooperar con las administraciones educativas en la creación, construcción y mantenimiento de centros, la vigilancia del cumplimiento de la escolarización obligatoria y la creación de centros (Ley Reguladora del Derecho a la Educación, 1985). La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 y la Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes de 1995 delimitaron después otras competencias para los ayuntamientos: colaborar con los centros en el impulso de actividades complementarias y extraescolares; usar los centros, fuera del horario lectivo, para otras actividades, educativas

o no; vehicular la relación entre la programación de los centros y el entorno socioeconómico en que desarrollan su labor; cooperar en los programas de garantía social; cooperar con las administraciones educativas en la formación del profesorado; y colaborar específicamente en el terreno de la Educación Infantil, la Educación de Personas Adultas y las Enseñanzas de Régimen Especial (conservatorios de música y danza).

La Ley Orgánica de Educación de 2006 habilitaba a los ayuntamientos en los siguientes ámbitos: cooperación y colaboración en la planificación e implementación de la política educativa, coordinación de actuaciones y gestión de servicios por delegación; coordinación en la oferta de Educación Infantil y Programas de Cualificación Profesional Inicial; establecimiento de convenios para crear escuelas no regladas de música y danza; colaboración en la formación de personas adultas, personas con necesidades educativas y de actuaciones compensatorias; participación en comisiones de escolarización y consejos escolares; acuerdos con los centros para el uso de las bibliotecas municipales; mantenimiento, conservación y vigilancia de los centros de Primaria; dotación de solares para construir centros escolares; uso de centros escolares fuera del horario lectivo; facilitación al profesorado del acceso gratuito a museos, bibliotecas y otras instalaciones; entre otras. Por su parte, la última reforma educativa impulsada por el Gobierno central, la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa de 2013 (LOMCE), tan solo alude a los ayuntamientos cuando determina que entre las competencias de los consejos escolares y de los directores de los centros educativos estará la de informar de las directrices para la colaboración, con fines educativos y culturales, con los ayuntamientos, con otros centros, entidades y organismos (LOMCE, 2013).

Por tanto, todavía hoy los ayuntamientos siguen sin ser considerados Administración educativa, a diferencia de lo que sucede con los órganos de la Administración general del Estado y de las comunidades autónomas competentes en materia educativa. El sistema educativo parece inclinarse a la recentralización cuando se refuerzan las competencias estatales exclusivas y se reducen las atribuidas a los ayuntamientos (Albaigés y Martínez, 2013). Tanto la LOMCE como la LRSAL reducen la intensidad y el protagonismo de las políticas educativas desempeñadas por los municipios, por lo que los dejan casi sin competencias educativas (incluso se reduce su participación en la programación de la Formación Profesional y su influencia mediante los consejos escolares municipales), limitando su poder de autoorganización en la gestión de recursos y en las previsiones

de futuro y aumentando el desajuste entre las funciones que vienen desempeñando y las que legalmente les corresponden, así como su débil situación económica (FEMP, 2006 y 2011).

Como señalan Plandiura (2007) y Alsinet y Ribera (2001), la descentralización del sistema educativo español fue una decisión general ligada al desarrollo del estado de las autonomías y para dotar a estas de competencias pero no el resultado de una política de la Administración educativa hacia los territorios, lo que puede explicar el que no terminara de producirse una descentralización real hacia los municipios. Así, por ejemplo, Estado y comunidades autónomas asumen cerca del 90% de las decisiones vinculadas con la gestión de personal, mientras que en los países de la OCDE más de la mitad de esas decisiones las toman los municipios o los centros educativos (Comas, Abellán y Plandiura, 2014).

Si la participación de los municipios en educación resulta una tarea compleja sin una mínima descentralización, las posibilidades de los centros educativos quedan mermadas de raíz. De hecho, la eficacia del sistema educativo podría mejorar desde la autonomía institucional, tal y como reivindica el municipalismo de sistemas centralizados y regionalizados (Muñoz, 2009). Para San Fabián (1994), la ausencia de descentralización y autonomía institucional pueden convertir la participación educativa, por ejemplo, en una rigidez burocrática; aunque cabría pensar que la institucionalización excesiva también podría resultar ambigua por regulaciones artificiales y por percibirse como una conquista de sectores antes marginados de los procesos de toma de decisiones (Viñao, 1983).

El trabajo de Bonal et ál. (2005) sobre descentralización en educación nos ayuda a comprender el proceso de descentralización educativa español desde tres ideas previas: a) es paralelo al de democratización del Estado a través de la regulación realizada por la Constitución de 1978; b) las competencias traspasadas son consecuencia del reconocimiento constitucional y estatutario y de la ordenación territorial diseñada (el proceso político se sostuvo en la redistribución del poder a los territorios autonómicos); y c) el sistema educativo español tiene 17 realidades muy distintas a tenor de la atribución de competencias educativas realizada a las comunidades autónomas.

Si aceptamos que en el proceso de centralización-descentralización se operó de arriba a abajo (García Garrido, 2005), la cuestión a debate es si no sería el momento de que el sistema educativo se configurara a la inversa: de abajo a arriba. La descentralización debería garantizar, en este

proceso, que las competencias pudieran ser asumidas con total garantía y responsabilidad por los órganos de gobierno correspondientes, incluyendo los municipales (Muñoz, 2009 y 2012a) y que existiera el apoyo institucional oportuno (Benito y González, 2007). En caso contrario, la descentralización municipal y la autonomía institucional podrían encubrir un abandono de responsabilidades por parte del Estado (tanto el central como los de las comunidades autónomas). Una cierta 'desregulación' puede derivar en una mayor desvinculación del Estado y en una desviación de responsabilidades hacia el mercado y hacia quienes aspiran a hacer negocio con el servicio público de la educación.

El dilema entre centralización y descentralización se hace así más vivo y su pulso, coincidiendo con Gimeno Sacristán es posible que no sea más que:

Una política reactiva y reivindicativa animada por la idea de participar en el ejercicio del poder, de repartir o distribuir la capacidad normativa para decidir acerca del sistema educativo: su diseño, funcionamiento y control. El resultado sería una relegitimación, al permitir la presencia de más variedad de intereses en la toma de decisiones (2005: 99).

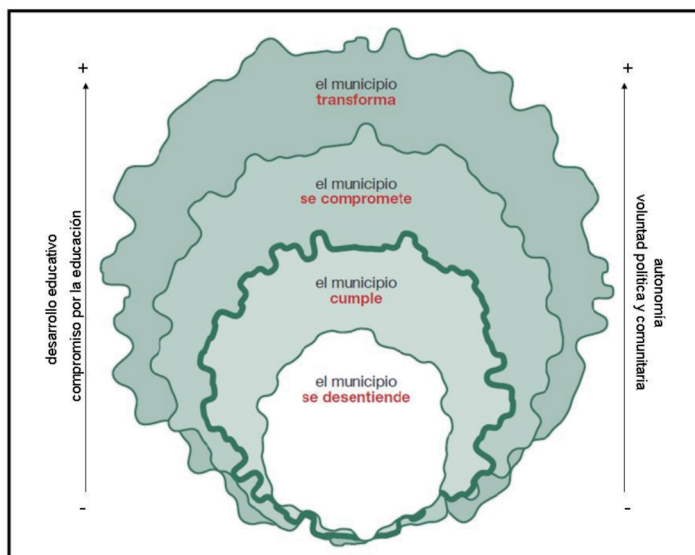
La democratización de la sociedad, la necesidad de respetar las particularidades socioculturales próximas y el principio de equidad apoyarían los procesos de descentralización y autonomía institucional en un entorno cada vez más dinámico (Gairín, 2004 y 2005). Así, toma sentido plantearse que los municipios pasen a ser agentes educativos y fuente de aprendizaje y convivencia, restaurando la polis y fortaleciendo la *civitas* (Carneiro, 1999). Se entiende así que la educación, además de ser un instrumento de progreso y desarrollo a lo largo de toda la vida y en multitud de escenarios, debe ser un medio para garantizar la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

La educación gestionada por los ayuntamientos, total o parcialmente, tiene que contribuir a la mejora personal y a la evolución social, buscando el horizonte de personas felices en su entorno y de unas sociedades más justas y cohesionadas. Si hacerlo se justifica por el principio de proximidad, no hacerlo no se justifica de ninguna forma, dado que la educación es un derecho fundamental y, de no posibilitarse con medios de carácter general, los ayuntamientos estarían obligados a intentar garantizarlo de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Mejorar la implicación de los ayuntamientos en la educación

Según el supuesto de la descentralización a nivel municipal, la implicación de los ayuntamientos puede ser diversa y se sintetiza en el modelo explicativo y de análisis presentado en la Figura 1.

FIGURA 1. Modelo de estadios de desarrollo educativo de los municipios (Muñoz, 2012a)



Hablamos de que el *municipio se desentiende* cuando se considera una institución totalmente dependiente de indicaciones externas, sin iniciativas propias y sin interés por los temas educativos. La educación se considera como una actividad secundaria del municipio y no siempre se garantiza el cumplimiento de las normas establecidas. La situación descrita no es frecuente y, en todo caso, no deseable si consideramos que afecta a derechos educativos de los ciudadanos.

El *municipio cumple* se identifica con ayuntamientos que, aceptando su papel secundario y subsidiario con respecto a la educación, se sienten implicados, ejecutan las competencias educativas atribuidas y colaboran con las directrices marcadas por las administraciones superiores. Actúan

como continente de la acción educativa, aunque se pueden identificar situaciones en las que no se aplican los recursos necesarios por falta de voluntad política, no se prevé la reserva de suelo para construir equipamientos escolares bien ubicados, no se participa activamente en los consejos escolares de los centros o no se impulsan los consejos escolares municipales, por ejemplo.

El *municipio se compromete* identifica el estadio donde los ayuntamientos adoptan una posición más activa ante la educación, se comprometen con ella y revisan, planifican, investigan y ejecutan sus propios acuerdos sobre educación. Se sitúan aquí los que desarrollan proyectos educativos contextualizados, programas de actividades extracurriculares y extraescolares, actuaciones formativas dirigidas a colectivos y ámbitos diversos u otras propuestas que marcan metas institucionales y comunitarias para la mejora educativa: por ejemplo, recursos para prevenir el absentismo y evitar el abandono escolar, para fomentar la formación a lo largo de toda la vida, para dinamizar la participación educativa de la comunidad, etc. Estas actuaciones conciben la educación como un adecuado instrumento para la igualdad, la cohesión social, la convivencia y la solidaridad.

El desarrollo de planes, programas y proyectos colectivos de aprendizaje permanente y la articulación de mecanismos y procedimientos de evaluación institucional, considerados como instrumentos habituales que guían las decisiones, nos sitúan en un tercer estadio de desarrollo, el *municipio transforma*. Hablamos de aprendizaje organizacional (Senge, 1992; Gairín, 1999), según el cual las actitudes personales e institucionales vinculadas a la mejora permanente y los sistemas de calidad permiten identificar disfunciones y generar nuevos compromisos efectivos para la mejora permanente.

Las acciones propias de este último estadio suelen vincularse con revitalizar las estructuras de participación educativa de la comunidad; promocionar compromisos entre ayuntamiento, instituciones socioeducativas y familias para garantizar el éxito escolar; desempeñar iniciativas para colectivos en riesgo de exclusión social y de especial dificultad; fomentar el capital cultural de las familias desde la formación; hacer accesibles los recursos socioeducativos y patrimoniales del municipio a toda la comunidad; impulsar actuaciones para la continuidad de los estudios postobligatorios, la formación para el trabajo y el aprendizaje a lo largo de toda la vida; estimular la coordinación entre instituciones y

agentes socioeducativos del municipio mediante el trabajo en red; o propiciar el trabajo conjunto y transversal de las áreas y servicios municipales para mejorar el impacto educativo de la actuación; entre otras.

Los ayuntamientos amplían así sus funciones educativas y su corresponsabilidad con la educación. Esta posición los conduce a explorar nuevas estrategias educativas para vencer las resistencias al cambio en un marco de complejidad donde, además de los problemas derivados de la falta de financiación y atribución de competencias, algunas inercias institucionales y personales pueden dificultar su mayor compromiso con la educación, el trabajo cooperativo o la autoevaluación institucional, requisitos básicos de este estadio.

El modelo propuesto deriva del estudio realizado por Muñoz (2012b), que incluía 17 entrevistas en profundidad, un grupo de discusión con 11 expertos, el análisis de tres municipios de tamaño pequeño, mediano y grande, y la validación del propio modelo por parte de 12 técnicos municipales de educación y gestores de las políticas educativas locales. La mayoría de los ayuntamientos analizados se sitúa en un estadio en que *el municipio cumple*; sin embargo, en los municipios de tamaño grande, la tendencia es ubicarse en el estadio en que *el municipio se compromete*. Por otra parte, el desarrollo educativo es distinto entre los municipios según sea cada realidad municipal y la cuestión en particular que se analiza. Las mayores discrepancias entre municipios quedan vinculadas a cuestiones como las dificultades por participar en educación, los resultados obtenidos de la actuación educativa o la inversión realizada en educación.

Lo que resulta claro es que todos los municipios analizados según el modelo tienen amplios márgenes de mejora y pueden avanzar de un estadio de desarrollo educativo a otro en aquellas cuestiones que presentan un perfil bajo y aspirando al compromiso con la transformación educativa y social. La variopinta realidad educativa de los municipios puede producir situaciones en las que haya presencia simultánea de varios estadios según su historia, las zonas del municipio u otros aspectos de análisis.

De todas maneras, el problema no es el diagnóstico sino la mejora y, al respecto, lo que el modelo proporciona a los ayuntamientos, particularmente a sus responsables técnicos y a los gestores de las políticas educativas municipales, es una herramienta para diagnosticar su nivel de implicación educativa, promover nuevos niveles de implicación y evaluar las mejoras conseguidas. Con todo, el papel de los ayuntamientos para

favorecer el desarrollo educativo de los municipios, y para elevar la educación a la categoría de prioridad municipal, va a depender, especialmente, de la voluntad política y comunitaria, la autonomía disponible y el propio compromiso con la educación, que deberán ser mayores en la medida en que se pretenda avanzar hacia los estadios superiores del modelo propuesto.

Algunos retos para el futuro

La descentralización de la educación a nivel municipal es coherente con una perspectiva democrática que apuesta por contextualizar la educación y acercarla a sus usuarios; también lo es con la flexibilidad y cobertura de los servicios educativos que exige una realidad cambiante, con la integración de la diversidad de recursos educativos, la respuesta a las demandas socioeducativas y el fomento de la participación de la comunidad educativa. Los modelos de autonomía local evidencian su adecuación tanto para la calidad como para la equidad en educación (Comas, Abellán y Plandiura, 2014).

La pluralidad y la diversidad del territorio español apoya también la descentralización, que puede proporcionar respuestas diferenciadas en función de las situaciones, al mismo tiempo que se presenta como una vía intermedia para ir desarrollando poco a poco modelos de autonomía institucional coherentes con la existencia de proyectos educativos propios y que respondan a las inquietudes de las distintas comunidades educativas. Tampoco podemos olvidar que una educación descentralizada puede contribuir a relacionar más estrechamente el desarrollo educativo y el desarrollo social (Gairín y Castro, 2010; Gairín, 2011).

Avanzar en esa dirección exige adoptar una visión que, a medio y largo plazo, determine el punto de llegada y el horizonte educativo que ha de dar sentido a las actuaciones a corto plazo. Comporta, además, la idea de municipios más educativos y educadores, participativos y en los que el trabajo conjunto de las instituciones y los agentes socioeducativos ayuda a establecer sinergias hasta convertir el municipio en una fuente de aprendizaje, donde los procesos y recursos educativos reconocen la pluralidad y la diversidad que caracteriza la realidad educativa.

Según esta óptica, no basta solamente con reclamar competencias educativas a las comunidades autónomas para ampliar sus ámbitos de actuación, sino que también deben compartirse objetivos y diseñar e implementar planes, programas y proyectos contextualizados en colaboración con las administraciones, instituciones y comunidades socioeducativas. De no ser así, y de no poder garantizarse que las competencias educativas se vayan a ejercer con garantía, eficacia y responsabilidad, incluso podría no convenir la descentralización educativa.

El traspaso de competencias educativas a los ayuntamientos reforzaría su papel referencial en la política educativa del territorio, siempre y cuando se revisara el actual modelo de financiación de los municipios (MAP, 2006). Favorecer la implicación de los ayuntamientos en la educación requiere de unas condiciones mínimas y facilitadoras vinculadas al respeto a los derechos y libertades de todos, al acceso a la información y los recursos con transparencia, a la existencia y desarrollo de unos espacios y tiempos pertinentes, a la formación oportuna, al óptimo funcionamiento de las instituciones y redes socioeducativas, a la proximidad entre municipio y entorno o a unas expectativas y deseos de mejorar. Obviamente, traspasar competencias a los ayuntamientos y mejorar su financiación debe acompañarse de los sistemas de control y rendición de cuentas necesarios.

La apertura al diálogo y el debate entre los distintos niveles de la Administración educativa resulta imprescindible para favorecer el consenso sobre las competencias y responsabilidades de los niveles centrales, territoriales, municipales y del centro educativo. La puesta en práctica de la LRSAL puede ayudar a desarrollar ese consenso y a mejorar la coordinación, si refuerza las responsabilidades de los ayuntamientos en la aplicación de políticas educativas regladas, les proporciona más protagonismo y recursos para impulsar a las ciudades como entes educadores y los implica más en la gestión educativa.

La descentralización debe ordenarse, por otra parte, considerando que la realidad educativa de los municipios se muestra distinta y diversa, aun cuando determinados contextos socioeducativos puedan presentar características definitorias muy similares (Muñoz, 2012a): la participación educativa promovida, las actuaciones educativas desarrolladas o el interés por la mejora y la calidad, entre otros. Siendo los propósitos compartidos, las soluciones habrán de considerar las exigencias diferenciadas que presentan los municipios según su tamaño, su tradición o sus posibilidades. También, deberían considerar el trabajo conjunto en

mancomunidades, que permiten articular redes, intercambiar y multiplicar los recursos del territorio y compartir políticas supramunicipales comunes basadas en el acuerdo y la solidaridad intermunicipal de los distintos ayuntamientos. Las posibilidades son múltiples y seguramente necesitan de estudios de campo que permitan diseñar procesos de descentralización progresivos en función de la realidad existente. Al respecto, el modelo de estadios de desarrollo educativo puede permitir realizar el mapa municipal de la descentralización, identificar experiencias significativas y conocer las posibilidades y limitaciones de las propuestas existentes.

No podemos olvidar, por último, que el desarrollo educativo es, cada vez más, un proceso de concertación (Enríquez y Gallichio, 2006; Enríquez, 2003) entre los distintos agentes socioeducativos que interactúan en un territorio para impulsar colectivamente un proyecto de progreso educativo común que conlleva igualdad de oportunidades, equidad, generación de conocimiento, cambio sociocultural, sostenibilidad y calidad, y que pretende mejorar la educación en el municipio, contribuir a su avance y encarar oportunamente los retos asociados.

Referencias bibliográficas

- Albaigés, B. (2013). *Descentralització de la política educativa: consolidació, debilitats i crisi*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Fundació Pi i Sunyer, Fundació Jaume Bofill.
- Albaigés, B. y Martínez, M. (2013). *Educació avui. Indicadors i propostes de l'anuari 2013*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Alsinet, J. y Ribera, M. (2001). Quin és el nivell de govern adequat per ocupar-se del sistema educatiu? La situació a Europa. En J. Subirats (Coord.), *Educació i govern local. La importància del territori i de la comunitat en el paper de l'escola*, 77-102. Barcelona: CEAC.
- Benito, R. y González, I. (2007). *El sorgiment d'un nou marc per a la corresponsabilitat educativa: límits i oportunitats. Observatori de polítiques educatives locals. Informe 2006*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

- Bonal, X. y Verger, A. (2014). *L'agenda de la política educativa a Catalunya: una anàlisi de les opcions de govern 2011-2013*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Bonal, X., Rambla, X., Calderón, E. y Pros, N. (2005). *La descentralización educativa en España. Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las comunidades autónomas*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Bosch, C. y Batlle, R. (2006). Proyectos para mejorar la ciudadanía. *Cuadernos de Pedagogía*, 357, 64-68.
- Bossi, A., Fuertes, Y. y Serrano, C. (2001). El capital intelectual en el sector público. II Congreso de la Asociación Española de Contabilidad Directiva, 4-6 julio, León.
- Carneiro, R. (1999). *Educación para el siglo XXI. Hacia un nuevo contrato social de ciudad*. Sabadell (Barcelona): Ajuntament de Sabadell.
- Carnicero, P. (2001). *Gobierno, participación y control de los centros educativos. Evaluación de los consejos escolares de centro*. (Tesis de doctorado). Universidad de Barcelona, Barcelona. (Documento policopiado).
- Comas, M., Abellán, C. y Plandiura, R. (2014). *Consells escolars i participació de les famílies a l'escola. Una lectura marcada per la LOMCE*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Cheena, G. y Rondinelle, D. (1983). *Decentralization and development: policy implementation in developing countries*. Beverly Hills (California): Sage Calif.
- De Puelles, M. (1994). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 3, 13-41.
- Darder, I. y Darder, P. (2005). Otras opiniones sobre la descentralización de la educación. En J. Gairín (Coord.), *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?*, 375-389. Madrid: Wolters Kluwer.
- DIBA (2005). *Los proyectos educativos de ciudad: análisis de la experiencia acumulada*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Enríquez, A. (2003). Desarrollo local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano. *Alternativas para el Desarrollo*, 80, 1-15.
- Enríquez, A. y Gallichio, E. (2006). Gobernanza y desarrollo local. En L. Carrizo y E. Gallichio (Eds.), *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios. Investigación y políticas para el desarrollo en América Latina*, 23-40. Montevideo: Corporación Andina de Fomento, Unesco.

- EP (2013). Consejo de Estado avisa que la reforma local reduce en exceso la autonomía municipal que garantiza la Constitución. *Europa Press*, 2 de julio. Recuperado de <http://www.europapress.es/>
- FEMP (2006). *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. Madrid: BCL, FEMP.
- (2011). *10.ª Asamblea General de la FEMP*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias. Recuperado de www.asamblea.femp.es
- Gairín, J. (1999). Estadios de desarrollo organizativo: de la organización como estructura a la organización que aprende. En M. Lorenzo (Coord.), *Enfoques comparados en organización y dirección de instituciones educativas*, 47-91. Granada: Grupo Editorial Universitario.
- (2003). La gestió dels serveis educatius locals. Fórum Local d'Educació, Sant Cugat del Vallès. (Documento policopiado).
- (2004). Retos y perspectivas en administración y gestión de la educación. *Congreso Internacional Pedagogía y Educación en el siglo XXI*, 1-46. Madrid.
- (Coord.). (2005). *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* Madrid: Praxis.
- (2011). Promover e impulsar el cambio educativo desde los municipios. En J. Gairín y S. Sánchez (Eds.), *Municipio y educación: reflexiones, experiencias y desafíos*, 7-33. Santiago de Chile: FIDECAP.
- Gairín, J. y Castro, D. (Eds.) (2010). *Desarrollo educativo al servicio del desarrollo social*. Santiago de Chile: FIDECAP.
- García Garrido, J. L. (2005). Centralización y descentralización en los sistemas educativos. En J. Gairín (Coord.), *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?*, 29-83. Madrid: Wolters Kluwer.
- Gimeno Sacristán, J. (2005). ¿Qué se puede ganar descentralizando la educación? ¿Es posible diferenciarse sin desigualdad? En J. Gairín (Coord.), *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?*, 85-134. Madrid: Wolters Kluwer.
- González, F. (2004). Lugarización, globalización y gestión local. *Revista Documentación Social*, 133, 11-30.
- Green, A. (1998). Educational Achievement in Centralized and Decentralized Systems. *Education: Culture, Economy and Society*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.

- Gripenberg, M. y Lizarte, E. J. (2012). El sistema educativo de Finlandia y su éxito en la prueba PISA. *Journal for Educators, Teachers and Trainers*, 3, 14-24.
- Hatcher, R. y Leblond, D. (2001). Education Action Zones and Zones d'Éducation Prioritaires. En S. Ridell y L. Tett (Eds.), *Education, Social Justice and Interagency Working: Joined up or Fractured Policy*, 29-57. Londres: Routledge.
- INE (2013). *Instituto Nacional de Estadística*. Madrid: Ministerio de Economía y Competitividad. Recuperado de <http://www.ine.es/>
- Johannessen, O. (2008). Para conseguir una buena educación se precisa un cierto grado de descentralización local. *De Prop. Revista de Política Educativa Local, Diputación de Barcelona*, diciembre. Recuperado de <http://www.deprop.net/>
- Longás, J., Civís, M., Riera, J., Fontanet, A., Longás, E. y Andrés, T. (2008). Escuela, educación y territorio. La organización en red local como estructura innovadora de atención a las necesidades socioeducativas de una comunidad. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 15, 137-154.
- Mackay, G. y Howes, T. (2005). Channeling Work Streams in the Organization. *Knowledge Management Review*, 7, 6, 20-23.
- MAP (2006). *Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Martín, M. y Gairín, J. (2006). *La participación en educación: los consejos escolares, una vía de participación*. Santiago de Chile: Fundación Creando Futuro.
- Martorell, A. (2003). *Projecte educatiu de ciutat. Barcelona, ciutat educadora. L'educació com a eix transversal de les polítiques municipals*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Institut d'Educació.
- Ministère de l'Éducation (2012). *Les politiques éducatives locales*. Recuperado de <http://www.jeunes.gouv.fr/article/les-politiques-educatives-locales>
- Muñoz, J. L. (2009). *La participación de los municipios en la educación*. Madrid: Editorial Popular.
- (2012a). *Ayuntamientos y desarrollo educativo*. Madrid: Editorial Popular.
- (2012b). *Participación y desarrollo educativo en los municipios y desde los ayuntamientos*. (Tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona. (Documento policopiado).

- OEI (2010). *2021 Metas educativas: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: OEI.
- Pedró, F. (2008). *Descentralització i municipalització de l'educació als països de l'OCDE*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Plandiura, R. (2007). El pacto nacional per a l'educació i el seu impacte en les polítiques educatives locals. En DIBA (Ed.), *Informe 2006 Observatori de Polítiques Educatives Locals*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Robert, P. (2009). *La educación en Finlandia: los secretos de un éxito asombroso*. París: Unesco.
- San Fabián, J. L. (1994). Participar más y mejor. *Cuadernos de Pedagogía*, 224, 70-71.
- Schleicher, A. (2005). *La mejora de la calidad y de la equidad en la educación: retos y respuestas políticas*. Madrid: Fundación Santillana.
- Senge, P. (1992). *La quinta disciplina. El arte y práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Barcelona: Granica.
- Subirats, J. (2001). *Educació i govern local. La importància del territori i de la comunitat en el paper de l'escola*. Barcelona: CEAC.
- (2007). ¿Una ciudad educadora? *El País*, jueves 17 de mayo, Edición Cataluña. Recuperado de http://elpais.com/diario/2007/05/17/catalunya/1179364054_850215.html
- Velázquez, J. M^a. (Dir.) (2008). *Guía del concejal de educación. Manual de consulta para gobernantes y técnicos*. Madrid: MEC, FEMP.
- Viñao, A. (1983). Descentralización y participación educativa: un análisis comparado. *Anales de Pedagogía*, 1, 285-300.
- Weiler, H. N. (1996). Enfoques comparados en descentralización educativa. En M. A. Pereyra (Comp.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Pomares-Corredor.

Referencias legislativas

- Carta Europea de Autonomía Local. *Boletín Oficial del Estado (España)*, de 24 de febrero de 1989, 47, 5396 a 5398.
- Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado (España)*, de 29 de diciembre de 1978, 311.
- Gaceta de Madrid (1877). *Ley Municipal*, 277, Tomo iv.

— (1924). *Estatuto Municipal de 8 de marzo*, 69.

— (1935). *Ley Municipal*, 307.

Ley de Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado (España)*, 15 de julio de 1955, 196.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado (España)*, de 3 de abril de 1985, 80.

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación. *Boletín Oficial del Estado (España)*, de 4 de julio de 1985, 159.

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. *Boletín Oficial del Estado (España)*, de 4 de octubre de 1990, 238.

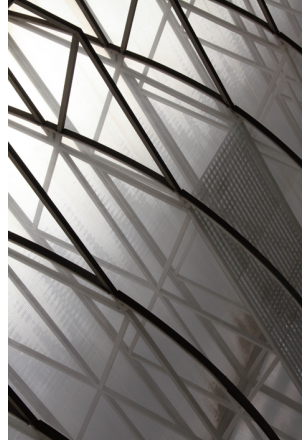
Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes. *Boletín Oficial del Estado (España)*, 21 de noviembre de 1995, 278.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado (España)*, 4 de mayo de 2006, 106 17158-17207.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado (España)*, 30 de diciembre de 2013, 312.

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa. *Boletín Oficial del Estado (España)*, 10 de diciembre de 2013, 295.

Dirección de contacto: José Luis Muñoz Moreno. Universidad de Valencia. Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación. Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Avenida de Blasco Ibáñez, 30; 46010, Valencia. España. E-mail: jose.l.munoz@uv.es



Investigaciones

Metodologías didácticas empleadas en las clases de ciencias y su contribución a la explicación del rendimiento

Science class teaching methods and their contribution to explaining achievement

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-271

Javier Gil Flores

Universidad de Sevilla, Facultad de Ciencias de la Educación, Departamento MIDE. Sevilla. España.

Resumen

La formación científica de los ciudadanos es un objetivo común de los sistemas educativos nacionales, por lo que desde los primeros años de escolarización se cursan materias de contenido científico. Uno de los modelos didácticos propuestos ha sido el que se apoya en la investigación realizada por el alumnado. A estos modelos se atribuyen ventajas sobre los modelos de enseñanza tradicionales, en términos del aprendizaje y el interés por las ciencias logrados. El trabajo que presentamos se ha propuesto describir el tipo de actividades realizadas en las clases de ciencias y analizar su relación con el rendimiento del alumnado. Hemos trabajado con datos obtenidos en la edición 2011 de la evaluación TIMSS, promovida por la IEA (Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo, por sus siglas en inglés). La muestra asciende a 4.183 alumnos que estudiaban cuarto de Educación Primaria en 151 centros de todo el territorio nacional. La información disponible sobre ellos incluye su rendimiento en ciencias y la frecuencia con que se realizan determinadas actividades en sus clases de Conocimiento del Medio. Junto a estas variables, se han considerado su interés por las ciencias y el nivel socioeconómico y cultural de las familias. Mediante análisis de componentes principales se han identificado grupos de actividades características de una metodología didáctica tradicional y de una metodología de enseñanza basada en la investigación.

Los resultados muestran una reducida presencia de las metodologías investigativas frente a las metodologías tradicionales en las clases de ciencias. En general, estas metodologías cumplen un papel poco relevante en la explicación del rendimiento, a diferencia de lo que ocurre con las variables relativas al interés por las ciencias o al nivel socioeconómico y cultural. No obstante, la contribución de las metodologías tradicionales llega a ser significativa en cuanto al aprendizaje de hechos y conceptos científicos. Finalmente, se reflexiona sobre estos resultados, formulando alguna propuesta sobre la enseñanza de las ciencias en Educación Primaria.

Palabras clave: enseñanza de las ciencias, métodos de enseñanza, rendimiento en ciencias, pruebas estandarizadas, Educación Primaria.

Abstract

It is a common goal of national education systems to see to it that citizens receive a scientific education. Accordingly, courses containing scientific subject matter are taught from the earliest years of school. One of the many models proposed for teaching science is based on student research. Research-based models are attributed with advantages over traditional teaching models in terms of learning and encouraging an interest in science. This study describes the types of activities conducted in science classes and analyzes their relationship with student achievement. We worked with data from the IEA's 2011 TIMSS assessment. The sample contained 4,183 fourth-grade elementary school students at 151 schools nationwide. The information available about them included their achievement level in science and the frequency with which they performed certain activities in science class. Student interest in science and family socioeconomic and cultural level were also considered as variables. Using principal component analysis, we identified groups of activities characteristic of traditional teaching methods and groups of activities characteristic of research-based teaching methods.

The results showed that traditional methods outnumber the research-based methods used in science class. The role of method in explaining achievement is generally irrelevant; the variables of interest in science and socioeconomic and cultural level are, however, quite relevant. The contribution of traditional methods to the learning of scientific facts and concepts is significant. The closing reflections contain a number of proposals about teaching science in elementary school.

Key words: science education, teaching methods, science achievement, standardized tests, elementary education.

Introducción

El progreso de las sociedades modernas se apoya en buena medida sobre su avance científico y tecnológico, de tal modo que la formación en ciencias constituye una de las bases sobre las que sustentan el desarrollo del capital humano capaz de posibilitar el progreso económico y social de un país. Además, para los ciudadanos en general, el desarrollo de la competencia científica aporta los elementos necesarios para comprender y desenvolverse con éxito en el mundo que los rodea. Estas ideas suscitan un consenso generalizado a nivel internacional y provocan que un objetivo común de los sistemas educativos nacionales sea la alfabetización científica de los ciudadanos y la promoción de su interés por las ciencias (Comisión Europea, 2007). Con el logro de este objetivo, se facilita una adecuada comprensión de los problemas ambientales, médicos, económicos y de otra naturaleza, planteados en las modernas sociedades, y que están ligados a un conocimiento científico y tecnológico de creciente complejidad. De acuerdo con este planteamiento, la competencia en ciencia y tecnología figura entre las competencias clave que orientan el diseño curricular en los sistemas educativos, lo cual da lugar a la presencia de materias de contenido científico desde los primeros años de la escolarización obligatoria.

La importancia de este ámbito de competencias en la formación ofrecida a nuestros jóvenes va unida a una preocupación por garantizar su éxito, centrando el interés en determinar qué deben aprender los alumnos y cómo debería facilitarse su aprendizaje. En particular, la metodología de enseñanza es una de las variables consideradas en los modelos de eficacia escolar, en los que la formación del profesor en estrategias didácticas, su concepción sobre la enseñanza o su actuación en clase representan variables que es preciso tener en cuenta. Desde el punto de vista didáctico, una vía ampliamente aceptada para favorecer entre los estudiantes la construcción del conocimiento y la comprensión de la ciencia es precisamente el uso de la investigación. Una enseñanza basada en la investigación implica la observación de la realidad para formular problemas, identificar posibles alternativas para su resolución, planificar investigaciones, recoger información, construir modelos, debatir con los compañeros y elaborar argumentaciones (Linn, Davis y Bell, 2004). En nuestro país, desde las primeras etapas educativas, el currículum oficial propone que los estudiantes se impliquen en procesos de investigación,

haciendo de la propia investigación un eje importante de las metodologías de enseñanza en las materias de contenido científico. Entre las orientaciones metodológicas para la enseñanza en el área de Conocimiento del Medio, el currículo oficial de Educación Primaria (EP) sugiere permitir que los alumnos aprendan trabajando, adquieran conocimientos respondiendo a preguntas que se formulan, planifiquen lo que se va a hacer, elaboren pequeños proyectos y los lleven a cabo, extraigan y comuniquen conclusiones (Orden ECI/2211/2007).

La adopción de una metodología didáctica basada en la investigación estaría respaldada por sus beneficios para el alumnado. Diversas son las revisiones y síntesis realizadas sobre trabajos centrados en valorar la eficacia de determinados enfoques metodológicos empleados en las clases de ciencias. La revisión de Wise y Okey (1983), sobre estudios publicados durante tres décadas, identificó un abanico de métodos y técnicas empleados por los docentes desde Primaria hasta postsecundaria, que contaban con el denominador común de introducir elementos renovados, con especial relevancia de la participación del alumnado en experiencias de investigación. Los resultados de esta revisión indicaron que, frente a la enseñanza tradicional basada en la explicación del profesor y en un currículo centrado en el libro de texto, las técnicas alternativas conducían a resultados superiores en cuanto al rendimiento del alumnado en ciencias. Un trabajo posterior de Wise (1996), restringido a niveles de Educación Secundaria, comparó estrategias que utilizaban la investigación como base con las estrategias docentes tradicionales y constató la superioridad de las metodologías basadas en la investigación en lo que respecta al rendimiento en ciencias logrado por los estudiantes.

Entre los análisis más recientes se encuentra el de Seidel y Shavelson (2007), que han partido de un modelo cognitivo de los procesos de enseñanza-aprendizaje para detectar los componentes de una enseñanza eficaz en matemáticas y ciencias. Tras revisar trabajos del contexto europeo y norteamericano, aparecidos entre los años 1995 y 2004, destacaron por su eficacia en la enseñanza de las ciencias lo que denominan un «procesamiento de la información en dominios específicos». Este componente implica actuaciones del profesor dirigidas a proporcionar oportunidades para procesar información sobre temas concretos, recurriendo a actividades de investigación científica. Su eficacia parece probada en lo que respecta tanto al rendimiento en ciencias como a las actitudes positivas hacia las ciencias.

Otra revisión es la llevada a cabo por Schroeder, Scott, Tolson, Huang y Lee (2007) sobre trabajos publicados en Estados Unidos entre 1980 y 2004. Usando técnicas de metaanálisis, valoraron el efecto de diferentes metodologías docentes en el rendimiento en ciencias alcanzado en los niveles de Educación Secundaria. Entre las más efectivas se situaron el trabajo colaborativo de los estudiantes (organizados en grupos para trabajar en ejercicios de laboratorio, proyectos de investigación, discusiones) y los métodos basados en la investigación (formulación de problemas y recogida de datos por parte de los estudiantes mediante investigaciones o experiencias de laboratorio). A través de diseños experimentales o cuasiexperimentales, este tipo de enfoques metodológicos mostraron un efecto positivo en el rendimiento, en comparación con el logro mediante métodos tradicionales aplicados a grupos de control.

El reciente metaanálisis llevado a cabo por Minner, Levy y Century (2010), en el que estudian trabajos publicados entre 1984 y 2002, indica que en una amplia mayoría de los casos la utilización de enfoques metodológicos basados en la investigación se relaciona positivamente con el conocimiento de ciencias logrado por los estudiantes de Secundaria. Las estrategias docentes que implican activamente al alumno en el proceso de aprendizaje a través de la investigación se vinculan a una mayor comprensión conceptual y superan a las estrategias ligadas a técnicas que confieren al estudiante un papel más pasivo.

Además de los beneficios en términos de rendimiento, la eficacia de las metodologías docentes habrían de ser valoradas en relación con la motivación y el interés suscitado entre el alumnado. En este sentido, la enseñanza basada en un modelo de investigación escolar generaría mejores resultados. La participación en trabajos prácticos, de campo o de laboratorio, la realización de observaciones y experimentos tiene un efecto motivador para el alumnado de ciencias, que mayoritariamente considera este tipo de métodos como uno de los más agradables y útiles. El empleo de una metodología de enseñanza basada en la investigación permitiría hacer frente a la progresiva pérdida de interés por las ciencias que diferentes estudios han venido constatando entre los alumnos. Si bien al inicio de la Educación Primaria se podría contar con una curiosidad natural del alumnado por los fenómenos naturales, el avance en la escolarización va acompañado de un declive en el interés que suscita la ciencia y su aprendizaje (Yager y Penick, 1986; Gibson y Chase, 2002; Vázquez y

Manassero, 2008; Osborne, Simon y Collins, 2003; Vedder-Weiss y Fortus, 2012), que se ve agravado durante la Educación Secundaria (Doherty y Dawe, 1988; George, 2006; Barmby, Kind y Jones, 2008). Incluso considerando las sucesivas cohortes de alumnado de un mismo nivel escolar, en las últimas décadas se ha observado en un número amplio de países un progresivo deterioro en las actitudes hacia las ciencias (Ruthven, 2011). Las consecuencias de esta desafección por las ciencias son una menor implicación de los escolares en su aprendizaje y, posteriormente, una disminución de las vocaciones científicas que se refleja en el reducido número de individuos dispuestos a elegir estudios universitarios científicos.

La revisión de la literatura aquí comentada parece apuntar consistentemente hacia una superioridad de los métodos de enseñanza de las ciencias basados en actividades de investigación, si bien los trabajos que han servido de base se han centrado prioritariamente en el nivel de Educación Secundaria. Por ello, cabría plantearse qué resultados logra este tipo de enfoques metodológicos cuando nos situamos en niveles de Enseñanza Primaria, en los que se pretende la adquisición de conceptos básicos de la ciencia que han de servir como punto de partida para la implicación activa de los estudiantes en procesos de construcción del conocimiento científico. Nos hemos basado en la información recogida acerca de la frecuencia con que los profesores proponen a sus alumnos determinadas actividades o tareas en las clases de Conocimiento del Medio, impartidas en cuarto de Educación Primaria. Parte de esas actividades encajarían en un enfoque metodológico basado en la investigación escolar. Analizando esta información, nos hemos planteado como objetivos caracterizar los enfoques metodológicos empleados por el profesorado y valorar la existencia de una posible vinculación entre el empleo de tales metodologías y el rendimiento en ciencias, contrastando el papel de las metodologías didácticas en la explicación del rendimiento en ciencias logrado por el alumnado en etapas tempranas de su escolarización.

Método

Diseño de investigación

Hemos adoptado un diseño *ex post facto*, de carácter descriptivo y correlacional. Los datos utilizados son los correspondientes a escolares españoles que participaron en la edición 2011 de la evaluación TIMSS (Trends in International Mathematics and Sciences Study), promovida por la IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) para ofrecer datos comparativos internacionales en los que basar la mejora de la enseñanza y el aprendizaje en áreas básicas del currículo durante los primeros años de escolarización. La evaluación TIMSS se centra en el rendimiento en matemáticas y ciencias, y facilita a los países participantes información sobre el progreso del rendimiento educativo y sobre los contextos sociales y educativos, como base para la adopción de medidas dirigidas a la mejora de la enseñanza y el aprendizaje en estas áreas del currículum (Mullis, Martin, Ruddock, O'Sullivan y Preuschoff, 2009). Al igual que otras evaluaciones internacionales, TIMSS ha dado lugar a una serie de evaluaciones que se vienen realizando desde 1995 con una periodicidad cuatrienal. Nuestro país participó en la primera evaluación (1995) y es uno de los 63 países participantes en la edición actual (2011). Para esta última evaluación, España ha centrado el estudio únicamente en el alumnado de cuarto de Educación Primaria.

La evaluación del rendimiento en ciencias que realiza TIMSS se concreta en tres dominios de contenido (ciencias de la vida, ciencias físicas y ciencias de la Tierra), así como en tres dominios o procesos cognitivos que hacen referencia a conocimiento, aplicación y razonamiento (INEE, 2012). Además de medir el rendimiento en matemáticas y ciencias a través de pruebas escritas, TIMSS recoge información sobre un amplio conjunto de variables contextuales, mediante la aplicación de cuestionarios a los estudiantes, padres, profesores, directores escolares y especialistas que informan sobre las políticas educativas y los contextos nacionales¹. Tomando como unidad de análisis los alumnos participantes en la evaluación, hemos extraído de esta base sus puntuaciones globales en ciencias y en cada uno de sus dominios cognitivos, junto con algunos datos aportados por los propios

⁽¹⁾ La base de datos generada se encuentra disponible en <http://timss.bc.edu/timss2011/international-database.html>.

alumnos, sus padres y profesores. Concretamente, hemos considerado datos que informan sobre actitudes del alumnado, características de las familias y de los hogares, o sobre las prácticas docentes en las clases de ciencias, considerándolos atributos de los estudiantes que pueden ser analizados en conjunción con sus datos de rendimiento.

La muestra utilizada ha sido la totalidad de alumnado español participante en la evaluación TIMSS 2011. Este colectivo asciende a 4.183 sujetos que estudiaban cuarto de Educación Primaria en 151 centros de todo el territorio nacional. De estos, el 49,2% eran niñas y el 50,8% niños. Partiendo de la población de alumnado de cuarto, el procedimiento aplicado en TIMSS supone un muestreo estratificado por comunidades autónomas y según el carácter público o privado de los centros, con una posterior selección de grupos de clase dentro de estos centros. Teniendo en cuenta los tamaños de los grupos de clase y los centros, a cada individuo seleccionado se le asigna un peso muestral para corregir las diferencias entre individuos en lo que respecta a la probabilidad de ser elegido (para más detalle, puede consultarse Joncas y Foy, 2011). Las pruebas escritas de ciencias y los cuestionarios a alumnos, profesores y familias fueron administrados entre marzo y mayo de 2011.

Variables

Como variables dependientes hemos considerado las que informan acerca del rendimiento en ciencias. En TIMSS, el rendimiento en ciencias se mide a través de pruebas escritas estandarizadas, que constan de cuestiones de elección múltiple y de construcción de respuestas. Las respuestas de los examinados permiten estimar su puntuación recurriendo a modelos de la Teoría de Respuesta al Ítem (TRI), con posterior traslado a una escala construida a partir de los resultados de la primera edición de TIMSS, en 1995. En dicha escala se hace corresponder el valor 500 con la media de todos los países participantes y se establece una desviación típica de 100. El uso de una métrica común en sucesivos estudios TIMSS hace posible valorar los progresos a lo largo del tiempo. Las variables dependientes utilizadas son cuatro, constituidas por el rendimiento en la escala global de ciencias y el rendimiento logrado en cada una de las escalas correspondientes a los tres dominios cognitivos: conocimiento, aplicación y razonamiento.

Entre las variables independientes consideradas en el estudio, se encuentran las referidas a actividades propuestas en clase. Hemos trabajado con ítems del cuestionario a profesores y hemos construido posteriormente índices obtenidos mediante su reducción a factores. Las variables de partida se corresponden con nueve ítems que informan sobre la frecuencia con que el profesorado propone determinadas actividades en las clases de ciencias: «observar fenómenos naturales como el clima o cómo crece una planta y describir lo que ven»; «mirar cómo realizo yo un experimento o una investigación»; «diseñar o planear experimentos o investigaciones»; «llevar a cabo experimentos o investigaciones»; «leer libros de texto u otros recursos»; «hacer que los alumnos memoricen hechos y leyes»; «ofrecer explicaciones sobre algo que están estudiando»; «relacionar lo que están aprendiendo en ciencias con su vida cotidiana»; «realizar trabajo de campo fuera de la clase». Para cada una de estas tareas, el profesor debía responder de acuerdo con una escala de cuatro puntos: «en todas o casi todas las clases», «más o menos en la mitad de las clases», «en algunas clases» y «nunca».

Otras variables independientes son las que provienen de la información contextual recogida mediante los cuestionarios a estudiantes y familias, y hacen referencia a aspectos que consideramos relevantes en la explicación del rendimiento. En los cuestionarios aplicados en TIMSS 2011 se incluyen grupos de cuestiones que tratan acerca de un mismo constructo y cuyas respuestas individuales pueden ser combinadas para crear una única puntuación. En el presente estudio hemos utilizado como variables independientes dos de estas variables derivadas, las cuales son ofrecidas por la IEA en la base de datos para TIMSS 2011. Su construcción parte de una exploración de la unidimensionalidad y fiabilidad de los grupos de ítems contenidos en la escala, para posteriormente transformar la suma de puntuaciones obtenidas a puntuaciones Rasch con media 10 y desviación típica 2 en el conjunto de la muestra internacional participante (véase, para más detalle, Martin, Mullis, Foy y Arora, 2011). En definitiva, junto a la información sobre estrategias didácticas, las variables consideradas son las siguientes:

- *Gusto por el aprendizaje de las ciencias.* La relación entre las actitudes hacia las ciencias y el rendimiento en ciencias ha sido comprobada en sucesivos estudios TIMSS (Martin, Mullis, Foy y Stanco, 2012), y está respaldada por un elevado número de investigaciones.

En este sentido, podría consultarse el metaanálisis de Hattie (2009), en el que se manejan casi trescientos trabajos sobre la relación entre actitudes y rendimiento. Un aspecto importante de las actitudes se recoge en la motivación intrínseca que representa el gusto y disfrute experimentado por el estudiante ante las ciencias y su estudio. La puntuación en la escala Gusto por el aprendizaje de las ciencias se basa en las respuestas de los estudiantes al expresar su grado de acuerdo respecto a cinco afirmaciones: «disfruto aprendiendo ciencias», «me gustaría no tener que estudiar ciencias», «las ciencias son aburridas», «aprendo muchas cosas interesantes en ciencias» y «me gustan las ciencias».

- *Recursos familiares para el aprendizaje.* La vinculación establecida desde los años sesenta entre el nivel socioeconómico de las familias y el rendimiento escolar (Coleman et ál., 1966; White, 1982) sigue confirmándose en estudios recientes (Caro, McDonald y Willms, 2009; Desert, Preaux y Jund, 2009; Van Ewijk y Slegers, 2010), por lo que las variables que informan sobre esta característica del contexto familiar han de considerarse en la explicación del rendimiento. La escala de Recursos familiares para el aprendizaje se construye en TIMSS a partir de los indicadores habitualmente utilizados para medir el estatus socioeconómico de las familias: nivel educativo de los padres, nivel ocupacional de los padres, número de libros en el hogar, número de libros infantiles en el hogar, disponibilidad de habitación propia y disponibilidad de conexión a Internet. La inclusión, en esta escala, de los niveles educativos y ocupacionales de los padres se justifica por el hecho de que elevados niveles en este ámbito llevan a un alto estatus socioeconómico, mayor poder adquisitivo y a más recursos en el hogar, al tiempo que un elevado nivel educativo de los padres supone mayores expectativas educativas sobre los hijos y mayores posibilidades de apoyo en su aprendizaje.

Análisis de datos

El análisis de los datos ha partido de una descripción de las nueve variables relativas a actividades propuestas en las clases de ciencias. Para ello se han construido las respectivas distribuciones de frecuencias y se han calculado

estadísticos como la media y la desviación típica. Usando la técnica del análisis de componentes principales para datos categóricos (*categorical principal component analysis: CATPCA*), hemos reducido las nueve variables a dos factores o dimensiones, que pueden identificarse con sendos enfoques metodológicos en la enseñanza de las ciencias. A diferencia del análisis de componentes principales convencional, CATPCA es un análisis apropiado cuando las variables son categóricas u ordinales, como en este caso, al no asumir relaciones lineales entre los datos ni requerir que estos se distribuyan siguiendo un modelo normal multivariante. Tomando las puntuaciones en las dimensiones obtenidas, se ha dividido a los sujetos en cuatro grupos que corresponden a cuatro niveles con que los enfoques metodológicos identificados están presentes en las aulas. Para cada grupo se han calculado los niveles de rendimiento medio logrados en ciencias y estos se han representado mediante diagramas de barras. Finalmente, el análisis de regresión lineal múltiple ha permitido valorar la importancia de los enfoques metodológicos frente a otros factores habituales en la explicación del rendimiento en ciencias, como son el factor actitudinal y el factor socioeconómico.

En todos los análisis, los sujetos han sido ponderados de acuerdo con el diseño muestral de TIMSS. Además, cuando han estado implicadas variables de rendimiento en ciencias, se ha trabajado con valores plausibles, metodología habitual en las evaluaciones a gran escala (Wu, 2005). Se ha recurrido al programa IDB Analyzer (IEA, 2012), ofrecido por la IEA para la explotación de las bases de datos TIMSS y PIRLS. Este software genera macros ejecutables con SPSS, trabajando con cinco valores plausibles atribuidos a cada individuo en las variables de rendimiento y teniendo en cuenta los pesos muestrales aplicables a cada caso.

Resultados

Actividades propuestas al alumnado en las clases de ciencias

De acuerdo con las respuestas del profesorado (véase la Tabla 1), entre las actividades que más frecuentemente se solicitan al alumnado en las clases

de ciencias destacan establecer relaciones entre lo que aprenden y la vida cotidiana, y ofrecer explicaciones sobre lo que están estudiando. Ambas tareas se exigen en casi todas las clases a tres de cada cuatro alumnos (77,15% y 75,48% respectivamente en la modalidad que representa máxima frecuencia). Destaca también la lectura de libros de texto u otros recursos, que se solicita a más de la mitad de los alumnos (53,36%) en todas o casi todas las clases de ciencias. Para la mayor parte del alumnado, la memorización de hechos y leyes está presente en la mitad o más de sus clases de ciencias (73,92%, acumulado entre las dos modalidades superiores de la escala de frecuencia).

TABLA I. Frecuencia de las actividades propuestas al alumnado en clases de ciencias

	Nunca	En algunas clases	Más o menos en la mitad de las clases	En todas o casi todas las clases
Observar fenómenos naturales como el clima o cómo crece una planta y describir lo que ven	,61	47,05	29,89	22,45
Mirar cómo realizo yo un experimento o una investigación	16,02	71,87	10,86	1,25
Diseñar o planear experimentos o investigaciones	16,66	74,36	6,77	2,20
Llevar a cabo experimentos o investigaciones	14,42	78,79	5,37	1,41
Leer libros de texto u otros recursos	2,24	23,84	20,56	53,36
Hacer que los alumnos memoricen hechos y leyes	5,21	36,33	31,98	26,49
Ofrecer explicaciones sobre algo que están estudiando	,00	6,31	18,21	75,48
Relacionar lo que están aprendiendo en ciencias con su vida cotidiana	,00	5,00	17,84	77,15
Realizar trabajo de campo fuera de la clase	20,90	67,37	8,28	3,44

Frente a estas actividades solicitadas con elevada frecuencia, las menos solicitadas son la realización de trabajos de campo fuera de la clase (al

20,9% del alumnado no se le propone nunca), junto con la demostración, planificación o realización de experimentos e investigaciones, que no se plantea nunca o solo en algunas clases a un porcentaje de alumnado que se aproxima o supera el 90%.

Enfoques metodológicos en las clases de ciencias

Hemos recurrido al análisis de componentes principales categórico (CATPCA) para reducir a factores las diferentes tareas solicitadas en las clases de ciencias. Con el modelo bidimensional obtenido se logró explicar un 51,23% de la varianza. En la Tabla II mostramos este resultado, junto con el coeficiente de consistencia interna Alpha de Cronbach para cada dimensión y para la combinación de ambas.

TABLA II. Resumen del modelo catpca aplicado a la frecuencia de actividades en las clases de ciencias

Dimensión	Alpha de Cronbach	VARIANZA EXPLICADA	
		Total (autovalores)	% de varianza
1	,753	3,021	33,57
2	,417	1,590	17,67
Total	,881	4,611	51,23

En el análisis CATPCA, la rotación ortogonal de los componentes o factores facilita su interpretación (Linting, Meulman, Groenen y Van der Kooij, 2007). Tras realizar una rotación varimax con este objetivo, los pesos obtenidos para cada variable en los dos componentes se muestran en la Tabla III. Simplificando la presentación, se han excluido de la tabla los pesos inferiores a 0,30.

Las variables con mayor peso en la primera dimensión son las que implican diseñar y llevar a cabo experimentos o investigaciones, o bien mirar cómo los realiza el profesor. Aunque con menor peso, también presentan sus mayores saturaciones en esta dimensión la realización de trabajo de campo o la observación y descripción de fenómenos naturales.

Este conjunto de tareas solicitadas en las clases de ciencias puede identificarse con un *enfoque metodológico basado en la investigación*, de tal manera que al alumnado con puntuaciones altas en el primer factor se estarían solicitando este tipo de actividades con mayor frecuencia, mientras que a alumnos con puntuaciones bajas correspondería una presencia menos frecuente de actividades de investigación en sus clases.

En cuanto a la segunda dimensión, las variables con mayores pesos hacen referencia a dar explicaciones sobre lo estudiado, memorizar hechos y leyes, relacionar lo que aprenden con su vida cotidiana o leer libros de texto u otros recursos. Todas estas actividades permiten caracterizar la segunda dimensión con un *enfoque metodológico tradicional*, de modo que la puntuación lograda en el segundo factor informaría sobre una mayor o menor presencia de este en las clases de ciencias.

TABLA III. Matriz de componentes rotados para la solución CATPCA

	Componente	
	1	2
Diseñar o planear experimentos o investigaciones	,921	
Llevar a cabo experimentos o investigaciones	,875	
Mirar cómo realizo yo un experimento o una investigación	,714	
Realizar trabajo de campo fuera de la clase	,584	
Observar fenómenos naturales como el clima o cómo crece una planta y describir lo que ven	,526	
Ofrecer explicaciones sobre algo que están estudiando		,795
Hacer que los alumnos memoricen hechos y leyes		,694
Relacionar lo que están aprendiendo en ciencias con su vida cotidiana		,648
Leer libros de texto u otros recursos		,444

Enfoques metodológicos y rendimiento en ciencias

Para explorar los niveles de rendimiento que alcanza el alumnado español en función de los enfoques metodológicos empleados en las clases de ciencias nos hemos basado en las puntuaciones factoriales obtenidas en el

enfoque basado en la investigación y en el enfoque tradicional. Las puntuaciones en ambos enfoques se han categorizado en cuatro niveles, tomando como puntos de corte los cuartiles de sus respectivas distribuciones. Así, el total de sujetos que han participado en el estudio queda dividido en cuatro grupos de tamaño similar, diferenciados entre sí por el grado en que están presentes en sus clases las actividades propias de los enfoques basado en la investigación o tradicional, según el caso.

La Tabla IV recoge las puntuaciones medias para el rendimiento en ciencias y en cada uno de los tres dominios cognitivos diferenciados en TIMSS. Los resultados muestran una tendencia a que el rendimiento en ciencias se incremente ligeramente al elevarse el nivel de utilización de un enfoque metodológico basado en la investigación, mientras que retrocede de manera apreciable cuando se emplea con el mayor nivel de frecuencia. Este comportamiento es similar para las puntuaciones en la escala global y en cada dominio cognitivo. Para el enfoque metodológico tradicional, una mayor presencia de este en las clases de ciencias se asocia a un mayor rendimiento. En este caso, el gradiente de crecimiento es mayor que para el enfoque basado en la investigación, al tiempo que el incremento registrado se mantiene para los niveles más altos de utilización. Entre quienes se sitúan en el primer y cuarto nivel, llega a registrarse una diferencia de rendimiento superior a los 11 puntos, como ocurre para la subescala de conocimiento (510,07 en el primer nivel frente a 521,79 en el cuarto).

TABLA IV. Rendimiento en ciencias en función del grado con que se utilizan diferentes enfoques metodológicos en las clases

ENFOQUE METODOLÓGICO	NIVEL DE UTILIZACIÓN			
	1.º nivel	2.º nivel	3.º nivel	4.º nivel
Basado en la investigación Tradicional	<i>Puntuación en la escala global de ciencias</i>			
	502,25	505,69	508,93	504,80
Basado en la investigación Tradicional	500,66	502,40	509,29	509,26
	<i>Puntuación en la subescala de conocimiento</i>			
Basado en la investigación Tradicional	514,02	516,83	519,47	515,71
	510,07	512,32	521,81	521,79
Basado en la investigación Tradicional	<i>Puntuación en la subescala de aplicación</i>			
	496,56	499,03	502,27	497,38
Basado en la investigación Tradicional	495,85	495,29	502,18	501,86
	<i>Puntuación en la subescala de razonamiento</i>			
Basado en la investigación Tradicional	494,60	496,26	497,44	495,73
	491,89	493,45	499,43	499,25

Para valorar el papel que la metodología didáctica empleada en clase desempeña en la explicación del rendimiento en ciencias registrado entre el alumnado de cuarto de EP, hemos llevado a cabo una regresión de las variables de rendimiento sobre los enfoques metodológicos identificados. Para contrastar la importancia de ambas estrategias como predictores, hemos incluido en la ecuación de regresión otras variables asociadas al rendimiento escolar, como son el gusto por el aprendizaje de las ciencias y los recursos familiares para el aprendizaje. Este conjunto de predictores se incluye en el modelo de regresión para las puntuaciones en la escala global de ciencias y en los tres dominios cognitivos considerados (véase la Tabla v).

TABLA V. Coeficientes y estadístico *t* para la regresión del rendimiento en ciencias sobre los enfoques metodológicos, teniendo en cuenta otros factores del rendimiento

	CIENCIAS			DOMINIOS COGNITIVOS								
	<i>b</i>	β	<i>t</i>	Conocimiento			Aplicación			Razonamiento		
<i>b</i>				β	<i>t</i>	<i>b</i>	β	<i>t</i>	<i>b</i>	β	<i>t</i>	
(Constante)	313,830			303,413			296,219			328,803		
Estrategia basada en la investigación	,269	,004	,100	,557	,007	,164	,011	,000	,002	,537	,008	,181
Estrategia tradicional	3,620	,053	1,506	4,247	,055	1,856*	1,968	,027	,787	2,490	,036	1,072
Gusto por el aprendizaje de las ciencias	3,897	,116	5,096**	4,875	,130	6,653**	3,960	,111	3,792**	2,676	,080	1,787*
Recursos familiares para el aprendizaje	15,592	,376	18,497**	16,819	,363	18,982**	16,586	,377	17,637**	14,322	,347	14,572**

(*) $p \leq 0,05$; (**) $p \leq 0,01$.

La proporción de varianza explicada por el modelo de regresión queda reflejada en el valor de R^2 , que se ha situado en 0,165 (ciencias), 0,159 (conocimiento), 0,162 (aplicación) y 0,134 (razonamiento). Atendiendo a los coeficientes, la mayor contribución a la explicación del rendimiento en ciencias corresponde a los recursos familiares (coeficientes que se aproximan o superan el valor 0,350 en los cuatro modelos) y al gusto por el aprendizaje de las ciencias (coeficientes comprendidos entre 0,080 y 0,130). En general, el efecto de las metodologías didácticas no ha resultado especialmente significativo en la explicación del rendimiento en ciencias. No obstante, mientras la contribución del enfoque metodológico basado en la investigación es prácticamente nulo (valores β entre 0,000 y 0,008), se aprecia cierto efecto positivo (β llega a superar el valor 0,050) del enfoque tradicional. Este efecto no resulta significativo en la escala global de ciencias, con un valor de $t = 1,506$, que es próximo al valor crítico, pero sí en el caso de las puntuaciones obtenidas en la subescala de conocimiento, donde contamos con un valor de $t = 1,856$ ($p \leq 0,05$). Por tanto, el incremento de la frecuencia con que se emplean en las clases actividades propias de un enfoque metodológico tradicional se asocia a una mejora del rendimiento del alumnado, en lo que respecta al conocimiento de hechos, procedimientos y conceptos científicos.

Discusión y conclusiones

Respondiendo al primero de los objetivos planteados en el presente estudio, podemos caracterizar la enseñanza de las ciencias al alumnado español de cuarto de EP por la elevada presencia de actividades propias de una metodología didáctica tradicional. Frente a estas, resultan minoritarias las tareas identificadas con un enfoque metodológico basado en la investigación del alumnado. Esto viene a corroborar la reflexión que un grupo de expertos europeos realizó al analizar la situación de la enseñanza de las ciencias en los países de nuestro contexto: a pesar de que desde ámbitos académicos se coincide en señalar que un enfoque pedagógico basado en la investigación resultaría más efectivo, la realidad en las aulas de la mayoría de los países europeos es que estos métodos no se llevan a la práctica (Comisión Europea, 2007). Entre las posibles razones se

encuentra el coste que supone la realización de trabajos prácticos de campo o laboratorio, junto con la necesaria preparación específica de los docentes para este tipo de enfoques. Una formación no suficientemente especializada en ciencias puede hacer que el docente opte por métodos basados en la memorización y en el trabajo a partir de actividades planteadas por el libro de texto, antes que en la observación y experimentación, que requieren mayor profundidad en la comprensión de los contenidos científicos. Más allá de la especialización científica, se ha señalado la importancia de las concepciones del profesorado, como obstáculo que es necesario superar. El estudio de Rivero, Azcárate, Porlán, Martín y Harres (2011) mostró que la formación inicial del profesorado puede conseguir una progresión de sus concepciones didácticas desde modelos centrados en el profesor hacia modelos centrados en los alumnos, si bien los futuros profesores no llegan a asumir un verdadero enfoque metodológico basado en la investigación.

En relación con nuestro segundo objetivo, al valorar la aportación de las metodologías didácticas empleadas en las clases de ciencias a la explicación del rendimiento, se ha encontrado que el efecto de aquellas es poco relevante frente al de otras variables relativas a aspectos actitudinales o socioeconómicos. Los resultados indican que las actividades propias de una metodología tradicional pueden llegar a suponer una cierta mejora de los conocimientos del alumnado. En cambio, el énfasis en las tareas próximas a la investigación en las clases de Conocimiento del Medio no parece corresponderse con una ganancia en términos de rendimiento. Es posible localizar en la literatura trabajos que llegan a una conclusión similar, especialmente en lo que respecta a los conceptos aprendidos (Jackman y Moellenberg, 1987; Watson, Prieto y Dillon, 1995). Sin embargo, como exponíamos en la introducción del presente estudio, la mayor parte de los trabajos previos sobre el tema apuntan en la dirección opuesta.

Estos resultados se pueden explicar a partir de diferentes consideraciones. Podríamos tener en cuenta el modo en que se ha definido la variable rendimiento, obtenida como puntuación asignada a los sujetos al medir su competencia científica mediante pruebas escritas estandarizadas. En comparación con las evaluaciones PISA, que ponen el énfasis en un concepto amplio de competencia científica, el estudio TIMSS emplea una medición del rendimiento más apegada a los contenidos cognitivos curriculares. En revisiones sobre el tema, Hofstein y Lunetta

(2004) concluyeron que, cuando se utilizan pruebas de lápiz y papel, el recurso a metodologías como el trabajo de laboratorio en las clases de ciencias no ofrece una ventaja significativa en la adquisición de conceptos científicos por parte de los estudiantes. Parece que una evaluación basada en medidas tradicionales del rendimiento no capta la amplitud de efectos de las metodologías innovadoras, evidenciados en otros estudios.

También cabría plantear, por tanto, que aunque no se hayan confirmado posibles beneficios en cuanto a aprendizaje de conceptos y procedimientos de la ciencia, el uso de enfoques metodológicos basados en la investigación puede tener otros efectos positivos. Por ejemplo, se ha destacado su influencia en la motivación de los estudiantes (Palmer, 2009). Especialmente en los primeros años de escolarización, un contacto positivo con las ciencias es fundamental para el desarrollo de actitudes positivas hacia este ámbito; de hecho, se ha señalado, precisamente, la utilización de métodos de enseñanza tradicionales como una de las causas que contrarrestan la curiosidad natural de los individuos jóvenes por los fenómenos científicos. Frente al descenso constatado por diferentes autores en el gusto e interés de los escolares por las ciencias a medida que avanzan en su escolarización (Osborne, Simon y Collins, 2003), pueden ser relevantes propuestas como las de Vedder-Weiss y Fortus (2012) o Swarat, Ortony y Revelle (2012), quienes analizan los factores asociados a este fenómeno para plantear vías para prevenirlo, parte de las cuales se apoyan en el papel del profesor y en los métodos de enseñanza que emplea.

Por último, la mayor parte de la literatura previa ha constatado los efectos de una metodología didáctica cercana al modelo de enseñanza por investigación, centrándose en el nivel de Educación Secundaria antes que en los primeros años de escolarización. Nuestros resultados nos llevan a moderar el optimismo sobre la eficacia de estos enfoques metodológicos cuando nos situamos en la Educación Primaria, donde no queda evidenciado que la realización de actividades relacionadas con la investigación genere una mayor comprensión de conceptos. Más bien al contrario, son las actividades propias de métodos tradicionales las que muestran más eficacia en lo que respecta al aprendizaje de hechos, procedimientos y conceptos científicos que el alumnado debe saber (subescala de conocimiento en la evaluación TIMSS). Este resultado sería compatible con la idea de que una enseñanza basada en la actividad investigadora del alumnado no se identifica con una mayor comprensión

de contenidos (Marín, 2003), noción que, desde posiciones menos optimistas, han pretendido contrarrestar la amplitud de beneficios atribuidos a este tipo de modelos (Gil et ál., 2002; Jiménez, 2000).

Algunos autores han señalado que la participación en actividades prácticas ha de basarse en conceptos científicos previamente aprendidos (Millar, 2011), por lo que la formación recibida en las fases previas a la realización de trabajos prácticos en ciencias es fundamental para optimizar el potencial que este tipo de actividades tiene para el aprendizaje de los conceptos y procedimientos científicos o para la comprensión de la naturaleza de la ciencia (Millar y Abrahams, 2009; Abrahams y Reiss, 2012). Desde este planteamiento, y a la luz de los resultados obtenidos en este y en anteriores trabajos, sería recomendable primar en las fases tempranas del aprendizaje de las ciencias las potencialidades del método tradicional con el objeto de que el alumno adquiera los conocimientos básicos. Sobre la base conceptual adquirida, las metodologías didácticas empleadas habrían de ir progresivamente incorporando la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos y la resolución de los problemas planteados en las ciencias, para lo cual serían adecuadas las actividades cercanas a una metodología didáctica basada en la investigación. Una metodología de este tipo tendría que considerar las limitaciones propias del alumnado en estas edades, en las que las posibilidades reales de llevar a cabo verdaderas experiencias de investigación son limitadas, dado el nivel de desarrollo de su capacidad de pensamiento formal (Marín y Cárdenas, 2011).

En este trabajo nos hemos apoyado en métodos de encuesta avalados por el rigor metodológico del estudio TIMSS. La amplitud de la muestra y la calidad de las mediciones realizadas nos permiten confiar en los resultados obtenidos. No obstante, un diseño descriptivo y correlacional de estas características, a pesar de facilitarnos un conocimiento de las actividades propuestas en las clases de Conocimiento del Medio impartidas en cuarto de EP, resulta limitado para analizar la totalidad de resultados de aprendizaje a los que conduce la utilización de enfoques metodológicos basados en la investigación. La selección y el estudio de experiencias singulares de enseñanza de las ciencias, que reflejen netamente la aplicación de enfoques metodológicos apoyados en la investigación, permitirán valorar resultados de aprendizaje más allá de las puntuaciones en pruebas estandarizadas que aquí hemos analizado.

Referencias bibliográficas

- Abrahams, I. y Reiss, M. J. (2012). Practical Work: its Effectiveness in Primary and Secondary Schools in England. *Journal of Research in Science Teaching*, 49, 8, 1035-1055.
- Barmby, P., Kind, P. M. y Jones, K. (2008). Examining Changing Attitudes in Secondary School Science. *International Journal of Science Education*, 30, 8, 1075-1093.
- Caro, D. H., McDonald, J. T. y Willms, J. D. (2009). Socio Economic Status and Academic Achievement Trajectories from Childhood to Adolescence. *Canadian Journal of Education*, 32, 3, 558-590.
- Coleman, J. S., Campbell, E. Q., Hobson, C. J., McPartland, J., Mood, A. M., Weinfeld, F. D. y York, R. L. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington, D. C.: Government Printing Office.
- Comisión Europea (2007). *Science Education Now: A Renewed Pedagogy for the Future of Europe*. Bruselas: Comisión Europea. Recuperado de: http://ec.europa.eu/research/science-society/document_library/pdf_06/report-rocard-on-science-education_en.pdf
- Desert, M., Preaux, M. y Jund, R. (2009). So Young and already Victims of Stereotype Threat: Socio-Economic Status and Performance of 6 to 9 Years Old Children on Raven's Progressive Matrices. *European Journal of Psychology of Education*, 24, 2, 207-218.
- Doherty, J. y Dawe, J. (1988). The Relationship between Development Maturity and Attitude to School Science. *Educational Studies*, 11, 93-107.
- George, R. (2006). A Cross-Domain Analysis of Change in Students' Attitudes toward Science and Attitudes about the Utility of Science. *International Journal of Science Education*, 28, 6, 571-589.
- Gibson, H. L. y Chase C. (2002). Longitudinal Impact of an Inquiry-Based Science Program on Middle School Students' Attitudes Toward Science. *Science Education*, 86, 693-705.
- Gil, D. et ál. (2002). Defending Constructivism in Science Education. *Science & Education*, 11, 6, 557-571.
- Hattie, J. (2009). *Visible Learning: A Synthesis of over 800 Meta-Analyses relating to Achievement*. Nueva York: Taylor & Francis.
- Hofstein, A. y Lunetta, V. N. (2004). The Laboratory in Science Education: Foundations for the Twenty-First Century. *Science Education*, 88, 28-54.

- IEA (2012). *IDB Analyzer (versión 3.0)*. Software libre creado por el Data Processing and Research Center de la IEA. Disponible en: <http://www.iea.nl/data.html>.
- INEE (2012). PIRLS-TIMSS 2011. *Estudio internacional de progreso en comprensión lectora, matemáticas y ciencias. Volumen I: Informe Español*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Jackman, L. E., y Moellenberg, W. P. (1987). Evaluation of Three Instructional Methods for Teaching General Chemistry. *Journal of Chemical Education*, 64, 794-796.
- Jiménez, M. P. (2000). Modelos didácticos. En F. J. Perales y P. Cañal (Eds.), *Didáctica de las ciencias experimentales*, 165-186. Alcoy (Alicante): Marfil.
- Joncas, M. y Foy, P. (2011). *Sample Design in TIMSS and PIRLS*. Recuperado de: http://timssandpirls.bc.edu/methods/pdf/TP_Sampling_Design.pdf.
- Linn, M. C., Davis, E. A. y Bell, P. (2004). *Internet Environments for Science Education*. Mahwah (Nueva Jersey): Erlbaum.
- Linting, M., Meulman, J., Groenen, P. y Van der Kooij, A. (2007). Nonlinear Principal Components Analysis: Introduction and Application. *Psychological Methods*, 12, 3, 336-358.
- Marín, N. (2003). Visión constructivista dinámica para la enseñanza de las ciencias. *Enseñanza de las Ciencias*, 21, núm. extraordinario, 43-55.
- Marín, N. y Cárdenas, F. A. (2011). Valoración de los modelos más usados en la enseñanza de las ciencias basados en la analogía «el alumno como científico». *Enseñanza de las Ciencias*, 29, 1, 35-46.
- Martin, M. O., Mullis, I. V., Foy, P. y Arora, A. (2011). *Creating and Interpreting the TIMSS and PIRLS 2011 Context Questionnaire Scales*. Recuperado de: http://timssandpirls.bc.edu/methods/pdf/TP11_Context_Q_Scales.pdf.
- Martin, M. O., Mullis, I. V., Foy, P. y Stanco, M. (2012). *TIMSS International Results in Science*. Chesnut Hill (Massachusetts): TIMSS & PIRLS International Study Center, Lynch School of Education, Boston College.
- Millar, R. (2011). Practical Work. En J. Osborne y J. Dillon (Eds.), *Good Practice in Science Teaching: What Research has to Say*, 108-134. Maidenhead (Reino Unido): Open University Press.
- Millar, R. y Abrahams, I. (2009). Practical Work: Making it more Effective. *School Science Review*, 91, 334, 59-64.
- Minner, D. D., Levy, A. J. y Century, J. (2010). Inquiry-Based Science.

- Instruction. What Is it and Does it Matter? Results from a Research Synthesis Years 1984 to 2002. *Journal of Research in Science Teaching*, 47, 4, 474-496.
- Mullis, I. V., Martin, M. O., Ruddock, G. H., O'Sullivan, C. Y. y Preuschoff, C. (2009). *TIMSS 2011. Assessment Framework*. Chesnut Hill (Massachusetts): TIMSS & PIRLS International Study Center, Lynch School of Education, Boston College.
- Orden ECI/2211/2007, de 12 de julio, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la Educación Primaria. *Boletín Oficial del Estado (España)*, 20 de julio de 2007, 173, 31487-31566.
- Osborne, J., Simon, S. y Collins, S. (2003). Attitudes towards Science: a Review of the Literature and its Implications. *International Journal of Science Education*, 25, 9, 1049-1079.
- Palmer, D. (2009). Student Interest Generated during an Inquiry Skills Lesson. *Journal of Research in Science Teaching*, 46, 2, 147-165.
- Rivero, A., Azcárate, P., Porlán, R., Martín, R. y Harres, J. (2011). The Progression of Prospective Primary Teachers' Conceptions of the Methodology of Teaching. *Research in Science Education*, 41, 5, 739-769.
- Ruthven, K. (2011). Using International Study Series and Meta-Analytic Research Syntheses to Scope Pedagogical Development aimed at Improving Student Attitude and Achievement in School Mathematics and Science. *International Journal of Science and Mathematics Education*, 9, 2, 419-458.
- Schroeder, C., Scott, T., Tolson, H., Huang, T. y Lee, Y. (2007). A Meta-Analysis of National Research: Effects of Teaching Strategies on Student Achievement in Science in the United States. *Journal of Research in Science Teaching*, 44, 10, 1436-1460.
- Seidel, T. y Shavelson, R. J. (2007). Teaching Effectiveness Research in the Past Decade: The Role of Theory and Research Design in Disentangling Meta-Analysis Research. *Review of Educational Research*, 77, 4, 454-499.
- Swarat, S., Ortony, A. y Revelle, W. (2012). Activity Matters: Understanding Student Interest in School Science. *Journal of Research in Science Teaching*, 49, 4, 515-537.
- Van Ewijk, R. y Slegers, P. (2010). The Effect of Peer Socioeconomic Status on Student Achievement: a Meta-Analysis. *Educational Research Review*, 5, 2, 134-150.

- Vázquez, A. y Manassero, M. A. (2008). El declive de las actitudes hacia la ciencia de los estudiantes: un indicador inquietante para la educación científica. *Eureka*, 5, 3, 274-292.
- Vedder-Weiss, D. y Fortus, D. (2012). Adolescents' Declining Motivation to Learn Science: A Follow-Up Study. *Journal of Research in Science Teaching*, 49, 9, 1057-1095.
- Watson, J. R., Prieto, T., y Dillon, J. (1995). The Effect of Practical Work on Students' Understanding of Combustion. *Journal of Research in Science Teaching*, 32, 5, 487-502.
- White, K. R. (1982). The Relation between Socioeconomic Status and Academic Achievement. *Psychological Bulletin*, 913, 461-481.
- Wise, K. C. (1996). Strategies for Teaching Science: What Works? *The Clearing House: A Journal of Educational Strategies, Issues and Ideas*, 69 (6), 337-338.
- Wise, K. C. y Okey, J. R. (1983). A Meta-Analysis of the Effects of Various Science Teaching Strategies on Achievement. *Journal of Research in Science Teaching*, 20, 5, 419-435.
- Wu, M. (2005). The Role of Plausible Values in Large-Scale Surveys. *Studies in Educational Evaluation*, 31, 2-3, 114-128.
- Yager, R. E. y Penick, J. E. (1986). Perception of Four Age Groups toward Science Classes, Teachers, and the Value of Science. *Science and Education*, 70, 355-363.

Dirección de contacto: Javier Gil Flores. Universidad de Sevilla, Facultad de Ciencias de la Educación, Departamento MIDE. C/ Pirotecnia, s/n; 41013, Sevilla, España. E-mail: jflores@us.es

Evaluación longitudinal y de resultados percibidos del Programa de Acompañamiento Escolar en Educación Primaria del PROA¹

Longitudinal evaluation and perceived results of the Primary Education School Mentor Programme – Plan for Reinforcement, Guidance and Support (PROA)

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-272

Sara Ulla Díez
Asunción Manzanares Moya

Universidad de Castilla-La Mancha. Facultad de Ciencias de la Educación y Humanidades. Cuenca, España.

Resumen

Este trabajo presenta algunos resultados obtenidos por el Programa de Acompañamiento Escolar del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA) en centros de Educación Primaria que participan en el programa en los cursos 2008-09, 2009-10 y 2010-11, con el objetivo de mejorar las perspectivas escolares del alumnado en situación de desventaja educativa. Los análisis se centran, por un lado, en la percepción que los participantes tienen sobre la incidencia del programa en la mejora de los hábitos de trabajo, lectura y escritura; y, por otro, en la relación que se establece entre esta mejora percibida y el incremento de la probabilidad de promoción del alumnado. Para ello se ha realizado un estudio cuantitativo con muestreo censal de los centros de Primaria con PROA procedentes de todas las comunidades y ciudades autónomas. La muestra estuvo constituida

⁽¹⁾ Artículo derivado de los trabajos realizados en el marco de la evaluación externa del PROA promovida desde la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección del Ministerio de Educación y Ciencia (cursos 2005-06 a 2010-11).

por alumnos, acompañantes (monitores o profesores), tutores y coordinadores del programa. Se empleó la técnica de encuesta para recoger la información, se elaboraron cuestionarios de respuesta cerrada (opción binaria, múltiple y graduada tipo Likert), de acuerdo con las dimensiones del modelo de evaluación (contexto, *input*, proceso, producto). Se observa que los tutores perciben una mejora más sinérgica entre los hábitos de trabajo, lectura y escritura; y que los alumnos vinculan de forma consistente la mejora de los hábitos de trabajo con mayores posibilidades de promoción. Posteriormente, se realizó un análisis longitudinal de los tres cursos que incorporan el programa y se observó que el efecto de la experiencia del centro produce mejores resultados cuando se aplica con monitores. Se aprecia un efecto cuadrático tanto en la modalidad de implantación con monitores como en la que recurre a profesores, de forma que se percibe una mejora tras el primer año que va seguida de un descenso en el tercer curso del programa, dato que aconseja tomar medidas para garantizar la sostenibilidad de este.

Palabras clave: evaluación de programas educativos, evaluación longitudinal, análisis de percepciones, análisis de políticas, modelos de evaluación.

Abstract

This paper presents results obtained by primary schools participating in the School Mentoring Programme (part of the Plan for Reinforcement, Guidance and Support, or PROA, to use its Spanish acronym) in the 2008-2009, 2009-2010 and 2010-2011 school years. The programme's ultimate aim is to improve educationally disadvantaged students' prospects. This paper analyzes two main topics, the participants' perception of improvement in work habits, reading and writing, and the relationship established between this perceived improvement and the increased likelihood of graduating. A quantitative study was conducted using a census of participating primary schools from all autonomous communities and autonomous cities (i.e., all the sub-national administrative divisions of Spain). The sample consisted of students, mentors (monitors or teachers), form teachers and programme coordinators. A survey was used to gather the information using closed-ended questions (binary and multiple choice and Likert scales) in accordance with the dimensions of the evaluation model (context, input, process and product). We observed that form teachers perceive a strong synergy connecting work habits, reading and writing, and that students consistently link improvement in work habits with a greater chance of graduating. To verify the improvement in academic results, a longitudinal analysis of all three years of participation in the programme was conducted. It showed that the results are better when the programme is run by monitors and that the relationship is not linear but quadratic, both when implemented with monitors and when implemented with teachers, such that an initial improvement is perceived after the first year, followed by a

decline in the third year. This finding should be taken into account to improve the programme's sustainability.

Key words: Assessment of education programmes, longitudinal evaluation, analysis of perceptions, policy analysis, evaluation models.

Introducción

Este trabajo presenta algunos resultados obtenidos por el Programa de Acompañamiento Escolar del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (en adelante, PROA) en centros de Educación Primaria que participaron en el programa en los cursos 2008-09, 2009-10 y 2010-11. Se trata de una aportación en el ámbito de la evaluación de programas como campo disciplinar que ha experimentado una notable expansión durante el siglo xx y los primeros años del xxi hasta consolidarse como ámbito muy dinámico, dado el fuerte carácter metodológico de la actividad evaluadora que obliga a un replanteamiento constante de sus fines, diseños y técnicas (Escudero, 2003; Goldie, 2006; Rossi, Lipsey y Freeman, 2004).

En campos de intervención como la educación abundan los programas de alcance diverso y dirigidos a grupos poblacionales que concretan una determinada acción política. En general, son programas que se plantean como reacción a problemas de cierta gravedad y urgencia, o como anticipación a las necesidades del sistema educativo y planificación de actuaciones a medio plazo. Los programas pueden interpretarse como una estructura de gestión 'cómoda' para la Administración. Como hipótesis se plantea la dificultad que comporta conseguir que el sistema educativo –con su propia inercia– responda a los problemas que pueden aparecer en todo momento. Por muy bien articulado que esté el sistema, pueden surgir eventualidades que requieran de respuestas alternativas y recursos extraordinarios. Así, la intervención de la Administración conforme a programas funciona como una fase de la actuación política según principios y métodos que, generalmente, implican la provisión de recursos adicionales. Dichos recursos justifican que, aunque sea costosa y compleja, la evaluación de tales programas adquiera una importancia notable, no solo para contrastar que los resultados que se obtienen tras su implantación indican la mejoría de la situación que se aborda, sino para

que la información generada por la evaluación se transforme en insumo para la redefinición de políticas. En un contexto internacional preocupado por aportar datos comparables sobre el rendimiento del alumnado (PISA) y evitar el abandono temprano de la educación (Comisión Europea, 2011), los programas de refuerzo educativo son un instrumento expresivo de políticas orientadas a debilitar la acción de factores generadores de desigualdad y a garantizar que todos los alumnos dispongan de los apoyos necesarios para generar las máximas condiciones de aprendizaje. En nuestro país son políticas que han evolucionado notablemente desde la puesta en marcha por el Ministerio de Educación del Programa de Educación Compensatoria (Real Decreto 1174/83 de 27 de abril), en consonancia con el cambio que se produce al desplazar el foco de atención del alumno al centro educativo en la provisión de respuestas a la diversidad. En general, este tipo de programas concretan medidas inclusivas que buscan la igualdad de resultados mediante la creación de las condiciones que favorecen un aprendizaje con sentido para todos los alumnos (Ainscow, Dyson, Goldrick y West, 2011).

El Plan PROA –integrado por el Programa de Acompañamiento Escolar en centros de Educación Primaria y Secundaria, y el de Apoyo y Refuerzo en Secundaria– responde a esta consideración genérica, tanto en lo que se refiere a su finalidad como al papel que ha desempeñado su evaluación desde su implantación en el curso 2004-05.

Sobre la evaluación de los programas de apoyo y refuerzo educativo

Los programas de apoyo y refuerzo educativo (como el PROA y otras experiencias similares²) definen un modelo de intervención en los centros educativos caracterizado por: a) el acompañamiento de la Administración y el asesoramiento especializado a través de las estructuras de apoyo (inspección, orientación, formación, innovación, evaluación); y b) la participación y compromiso del centro para modificar su situación, sobre la base de un ejercicio responsable de su autonomía que contribuya a la prevención de las dificultades de aprendizaje y el apoyo a los alumnos que lo necesitan.

⁽²⁾ Como son las Zonas de Educación Prioritaria en Francia, las Education Action Zones, Excellence Clusters and Excellence in Cities Action Zones en el Reino Unido, el programa belga Tutorat, The School Completion Programme en Irlanda, The Youth Guidance Centres en Dinamarca o The Tanoda Centres en Hungría.

Cuando un centro participa en un programa de esta naturaleza cuenta con una cultura sensible a los principios compensatorios e inclusivos que, de entrada, garantiza la predisposición a diseñar estrategias para alumnos en situación de desventaja educativa. La eficacia de tales programas requiere de una participación activa porque el cambio buscado implica acciones a distintos niveles (alumno, aula, centro, contexto). Por este motivo, las medidas de apoyo y refuerzo no pueden entenderse al margen del ejercicio que los centros hacen de su autonomía. La respuesta a los desafíos organizativos o metodológicos que supone la implantación de estos programas es lo que confiere personalidad a las medidas e incrementa la probabilidad de un uso más eficiente de los recursos extraordinarios recibidos. Puesto que estamos hablando de cambios que afectan al proyecto del centro, se necesitan mecanismos de apoyo a la mejora que no se concretan solo en resolver los problemas asociados a la gestión, sino también en facilitar asesoramiento y formación ligados al programa y contextualizados en los problemas del centro. De esta forma se puede garantizar el éxito de los cambios buscados y evaluar si contribuyen a la mejora. Así, se observa la necesidad –y la dificultad– de reforzar la evaluación y conseguir incrementar su potencial de mejora no solo mediante la revisión de los procedimientos técnicos, sino como parte de un conjunto más amplio de acciones (formación del profesorado, desarrollo de recursos, cooperación interinstitucional, etc.), que facilitan una mejor adecuación de las consecuencias de la evaluación.

En el caso concreto del Programa de Acompañamiento Escolar se trata de organizar el apoyo en horario extraescolar para la adquisición de destrezas básicas, la mejora en el hábito lector y la incorporación al ritmo de trabajo ordinario y a las exigencias de las distintas materias (MEC, 2005). En línea con lo apuntado por la Comisión Europea (2007) y la investigación en este campo (Creemers y Kyriakides, 2007; Rodríguez Navarro, Ríos y Racionero, 2012), el Programa de Acompañamiento Escolar es representativo del tipo de actuaciones relacionadas con la extensión del tiempo de aprendizaje fuera del horario lectivo y la adquisición de las competencias básicas centradas en la dimensión instrumental como medidas de éxito educativo. Para los centros educativos con una proporción significativa de alumnos en desventaja educativa es un recurso para compensar desigualdades y mejorar sus perspectivas escolares. De ahí que su evaluación sirva para valorar la evolución del alumnado

participante y, en cierto modo, los resultados del programa en el centro. Desde esta consideración, la evaluación se enfrenta a retos relacionados con obtener información que permita modular las decisiones que se toman para propiciar un mejor ajuste del programa a las características de los alumnos y con la posibilidad de aislar sus efectos en la demostración de su impacto en la mejora de aprendizajes y resultados académicos.

En nuestro contexto, los análisis cuantitativos sobre evaluación de programas educativos son escasos y, aunque reveladores en cuanto a los patrones metodológicos a los que responden estas evaluaciones, lo cierto es que se quedan cortos en el tiempo (Vélaz de Medrano et ál., 1995; Expósito, Olmedo y Fernández-Cano, 2004). En nuestro caso, más allá de los informes anuales de evaluación del PROA (Manzanares Moya, 2006b, 2008; Manzanares Moya y Ulla Díez, 2009, 2010, 2011, 2012a) y de los que cada comunidad autónoma ha realizado sobre sus propios datos y ha puesto a disposición de sus centros, no hemos identificado estudios empíricos extensivos sobre el programa. En la revisión de la producción científica al respecto sí se ha localizado un estudio de evaluación de la eficacia del programa, pero es de caso único y se centra en Secundaria (Broc, 2010).

Con este trabajo adoptamos la posición de que, aunque metodológicamente la evaluación que se realiza responde a una intención vinculada a la toma de decisiones de mejora del programa, es posible avanzar en la demostración de su eficacia y recuperar la experiencia adquirida para aproximarse a la lógica de los programas basados en la evidencia. También se estima interesante hacer llegar a la comunidad científica esta información para propiciar otra aproximación al tema más allá del ámbito de las administraciones públicas, al que, según la revisión efectuada, parece estar circunscrita la evaluación del PROA.

El presente estudio

Este trabajo presenta resultados parciales de una evaluación más amplia del Plan PROA. En concreto, se analizan los resultados conseguidos por el Programa de Acompañamiento Escolar en centros de Primaria participantes en la evaluación en los cursos 2008-09, 2009-10 y 2010-11. Se seleccionan estos cursos porque son los últimos evaluados externamente por quienes suscriben este trabajo y, también, porque el plan –después de siete años

de implantación³– ha llegado a una cierta etapa de madurez perceptible en estos tres cursos. Cuestión que garantiza que las evidencias obtenidas son válidas y representativas en los términos aplicables a la evaluación de programas de intervención (Chacón, Pérez-Gil y Holgado, 2000).

El origen y marco institucional de la evaluación del plan ya se ha descrito previamente (Manzanares Moya, 2007; Manzanares Moya y Ulla Díez, 2012b). No obstante, conviene recordar que esta evaluación se consideraba una función de gestión para facilitar la toma de decisiones por parte de las administraciones y los centros implicados, al proporcionar información sobre el grado en que el PROA se ajustaba a los objetivos propuestos. Ni conceptual ni metodológicamente se planteó como una evaluación de impacto ni de establecimiento de relaciones causales, sino más bien como una evaluación próxima a los *enfoques facilitadores de la toma de decisiones* que especifican criterios e indicadores para la descripción y documentación del objeto de evaluación, en la línea de Alkin (1985) o Scriven (1980). La evaluación del PROA toma como referencia la estructura del modelo CIPP (Stufflebeam, 2003) incorporando las siguientes dimensiones de evaluación:

- Grado de ajuste a las necesidades de los centros.
- Implantación del programa.
- Seguimiento de las acciones.
- Resultados (percepciones, resultados académicos, eficiencia y satisfacción).
- Dificultades en el diseño, desarrollo y evaluación.
- Buenas prácticas.
- Propuestas de mejora.

Este trabajo ofrece un análisis específico sobre los resultados del Programa de Acompañamiento Escolar: los referidos a las percepciones de los participantes y su relación con el logro del primero de los objetivos a los que responde el plan, que no es otro que potenciar el aprendizaje y el rendimiento escolar del alumnado de los dos últimos ciclos de Primaria mediante: a) la adquisición de hábitos de organización y constancia en el trabajo; b) el aliento al estudio, proponiendo formas de trabajo eficaces; y

³ La aplicación piloto se inicia en el curso 2004-05 y se generaliza en el siguiente curso a la totalidad de las comunidades autónomas. A partir del curso 2011-2012 la implantación del PROA en las distintas comunidades ha sido desigual, afectando a algunos de sus programas como es el caso de Apoyo y Refuerzo en Secundaria.

c) la mejora en habilidades y actitudes asociadas a la lectura (MEC, 2005). El desarrollo de hábitos y técnicas eficaces para el trabajo escolar es un elemento denotativo de las estrategias que el alumnado aplica para aprender a aprender. Junto con la lectura y la escritura se convierten en aprendizajes priorizados en el currículo escolar, como recogen los criterios competenciales fijados en los reales decretos de currículo de Primaria. En este contexto, las hipótesis que orientan este trabajo son:

- La percepción de mejora que los participantes atribuyen al programa es consistente entre los distintos agentes, o lo que es lo mismo: existe correlación entre la percepción de mejora de los alumnos, la de los tutores y la de los acompañantes (monitores o profesores) en las variables relativas a hábitos de trabajo, lectura y escritura.
- La mejora en los hábitos de trabajo, lectura y escritura lleva a una mejora en el rendimiento escolar, o lo que es lo mismo: se puede establecer una relación predictiva entre la mejora percibida y el rendimiento de los alumnos medido a través del índice de promoción.

Método

Diseño

Se realizó un estudio cuantitativo mediante cuestionario, con muestreo censal de los centros de Educación Primaria participantes en el PROA que ha implicado a 4.470 centros de todas las comunidades y ciudades autónomas en tres cursos evaluados.

Población y muestra

Se analizaron datos procedentes de las evaluaciones del PROA en los cursos 2008-09, 2009-10 y 2010-2011; en particular los cuestionarios cumplimentados por los alumnos, los acompañantes (monitores y

profesores), los tutores y los coordinadores del programa en los centros participantes en el programa en Primaria. El número de participantes en la evaluación se incluye en la Tabla 1. Tras la grabación y recogida de datos se hizo un intenso proceso de datos para asegurar su calidad y coherencia interna. Las muestras incluidas en cada análisis se detallan en cada caso a lo largo del artículo.

TABLA 1. Participantes en las evaluaciones externas del Programa de Acompañamiento Escolar en Educación Primaria. Cursos 2008-09, 2009-10 y 2010-11

	2008-09	2009-10	2010-11
Centros	1.324	1.806	1.340
Coordinadores	852	1.214	1.274
Monitores/Profesores	2.031	2.744	2.589
Tutores	2.936	3.925	3.930
Alumnos	16.127	22.143	21.669

Instrumentos

El PROA se ha evaluado mediante una batería de cuestionarios autoadministrados, diseñados ad hoc, que responden al modelo de evaluación propuesto para este plan y de cuyos procedimientos y resultados descriptivos ya se ha dado cuenta (Manzanares Moya y Ulla Díez, 2012b). El formato de respuesta era mayoritariamente cerrado, con opciones dicotómicas, respuesta múltiple, escalas de cuatro puntos y cuantitativas continuas. También se incluyeron preguntas abiertas para complementar la información.

De entre las dimensiones de evaluación antes señaladas, este trabajo analiza las preguntas incluidas en el cuestionario relativas a las siguientes subdimensiones:

- Aprendizaje de las áreas instrumentales básicas.
- Hábitos de organización y constancia en el trabajo escolar.
- Número de alumnos que promocionan o no, con su participación en el programa.

Procedimiento

La aplicación de los cuestionarios se realizó de forma virtual. Todos los centros que implementan el PROA fueron invitados a participar⁴ y podían acceder al cuestionario en la dirección <http://eos.cnice.mec.es/proa>. Como norma, fueron los coordinadores del programa, con el apoyo del responsable en cada comunidad autónoma, quienes se encargaron de promover que los alumnos participasen en esta evaluación, generalmente facilitando su acceso al aula de informática del centro. El momento de recogida se ajustó tanto a los períodos de trabajo de los centros como a los tiempos necesarios para apoyar la toma de decisiones sobre el programa. En el caso de los centros de Primaria, este período fue el comprendido entre mayo y junio.

Plan de análisis

Los datos se procesaron y depuraron para asegurar la calidad de los análisis y la fiabilidad de los resultados. Dado el carácter categorial de las respuestas y la multidimensionalidad del instrumento, se optó por no realizar un proceso de imputación de valores perdidos. Para el control de casos vacíos y la identificación de errores vinculados al manejo de la plataforma virtual, se tomó como criterio de entrada en el análisis un mínimo de un 25% de las preguntas respondidas y válidas en cada cuestionario.

La primera parte del análisis, de carácter transversal, tenía por objeto conocer las mejoras derivadas de la participación en el programa, a juicio de sus protagonistas. De forma más concreta se pretendía dilucidar la coherencia interna de las valoraciones sobre las mejoras percibidas con la participación en el programa. Esto se realizó a partir de los cuestionarios de los alumnos, tutores y acompañantes (monitores y profesores) que participaron en la evaluación del curso 2010-11. Para ello se realizó un análisis descriptivo inicial y, para conocer la coherencia intergrupo e intragrupo de las puntuaciones en relación con la mejora percibida, se halló una correlación de Pearson.

La segunda parte del análisis se centró en los resultados conseguidos al final del curso por los alumnos participantes en el programa en

⁽⁴⁾ Los datos sobre el número total de centros participantes en el programa y la tasa de respuesta por cada grupo de participantes –incluidas familias– puede consultarse en Manzanares Moya y Ulla Díez (2010, 2011 y 2012a).

2010-11. Para ello se analizaron las respuestas de los coordinadores, con una muestra válida para el análisis de 1.093.

La tercera parte del análisis también se centraba en los resultados de los alumnos en términos de la proporción de ellos que promocionaban en cada centro, pero en este caso se realizó un tratamiento de carácter longitudinal. Se procesaron los datos de los cuestionarios de los coordinadores a lo largo de los tres cursos, para lo que se contó con una base de datos de 122 centros que habían participado en las evaluaciones de 2008-09, 2009-10 y 2010-11 de forma continuada.

Para conocer los efectos de la experiencia sobre las variables dependientes y la interacción de los factores objeto de estudio se han realizado dos análisis de varianza: el primero univariado y el segundo de medidas repetidas con dos modelos. El primero contó con un diseño factorial 3 x 3. El factor intragrupo fue el tiempo con tres valores (cursos 2008-09, 2009-10 y 2010-11). El factor intergrupo fue la modalidad de implantación del programa (monitores, profesores y mixta). La interacción se descompuso mediante contrastes polinómicos, el análisis de las series de medidas repetidas y los análisis *post hoc*. Para el segundo modelo se añadió como factor intergrupar el nivel de cumplimiento, también con tres niveles de análisis. El nivel de confianza utilizado fue de 0,05. Los datos se procesaron y analizaron con MS Excel 2007, MS Access 2007 y SPSS 19.

Resultados

Presentamos, primero, los resultados correspondientes al análisis transversal realizado sobre la percepción de mejora de los participantes en el programa en el curso 2010-11 y, a continuación, los relativos al análisis longitudinal de la promoción de los alumnos en los cursos evaluados (2008-09, 2009-10 y 2010-11).

Análisis transversal de resultados

Análisis descriptivo

Para este análisis se trabajó con los datos de 773 centros participantes en la evaluación del PROA en el curso 2010-11 que aportaron información válida. De ellos, el 44,6% implantaron el programa con monitores externos, un 39,7% lo hizo con profesores del centro, y el 13,7% restante lo hizo con una modalidad mixta en la que se combinaron ambos perfiles. La media de acompañantes (profesores o monitores) en cada centro se situó en 2,83 personas (DT = 2,02). Se encontraron diferencias estadísticas en relación con la modalidad (chi cuadrado = 133,354; $p < 0,0001$), de forma que había significativamente menos acompañantes en los centros que optaron por la modalidad de monitores (media = 2,20; DT = 1,18) que en los que optaron por la de profesores (media = 2,89; DT = 1,85). El número de acompañantes era más elevado en aquellos centros que optaban por la implantación de tipo mixto (monitores más profesores) (media = 4,88; DT = 3,15).

También se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre los centros, según la modalidad de implantación, en relación con el número de alumnos participantes en el programa. El número más elevado lo encontramos en los centros con modalidad mixta (media = 26,69; DT = 16,35), seguido de los de monitores (media = 23,38; DT = 12,24) y, por último, de los que optan por profesorado (media = 20,89; DT = 12,85).

Igualmente, encontramos diferencias significativas en el número de alumnos que promocionan en cada modalidad; la media más alta se observa en los centros con modalidad mixta (media = 30,54; DT = 17,88), seguida de la opción monitores (media = 25,74; DT = 12,98) y, por último, figura la modalidad de profesores (media = 23,36; DT = 13,11).

TABLA II. Estadísticos descriptivos de los centros analizados y diferencias en función de la modalidad de implantación. Evaluación del curso 2010-11

Datos por centro	N (porcentaje)	Media (DT)	Chi cuadrado (p)
Modalidad de implantación* ■ Monitores ■ Profesores ■ Mixta	341 (46,6%) 290 (39,7%) 100 (13,7%)		
N.º de acompañantes por centro ■ Monitores ■ Profesores ■ Mixta (m + p) ■ GLOBAL		2,20 (1,18%) 2,89 (1,85%) 4,88 (3,15%) 2,83 (2,02%)	$\chi^2 = 133,354$ (p < ,0001)
N.º de alumnos que participan ■ Monitores ■ Profesores ■ Mixta ■ GLOBAL		23,38 (12,24%) 20,89 (12,85%) 26,69 (16,35%) 22,85 (13,23%)	$\chi^2 = 21,301$ (p < ,0001)
N.º de alumnos que promocionan ■ Monitores ■ Profesores ■ Mixta ■ GLOBAL		25,74 (12,98%) 23,36 (13,11%) 30,54 (17,88%) 25,45 (13,97%)	F = 7,812 (p < ,001)

(*) 42 centros no informan de la modalidad de implantación.

La percepción de mejora a juicio de los participantes en el programa

Una de las vías que incorporaba la evaluación para obtener información sobre los resultados era la valoración de los cambios obtenidos a juicio de sus protagonistas: monitores, profesores, tutores y alumnos.

Sobre una muestra de 773 centros, para conocer la coherencia en la percepción de mejora en los hábitos de organización y constancia en el trabajo escolar y la mejora en las habilidades y actitudes asociadas a la lectura y la escritura entre los distintos informantes, se realizaron un análisis de correlación intergrupar y, posteriormente, un análisis intragrupo para averiguar si había sinergia dentro de cada grupo de informantes respecto a las distintas áreas analizadas.

La coherencia intergrupal entre las valoraciones de la mejora percibida por alumnos, monitores/profesores y tutores fue estadísticamente significativa en todos los pares establecidos (Tabla III). Las mayores correlaciones se establecieron entre las valoraciones de los monitores/profesores y las de los tutores, que mantenían una relación directa y particularmente alta respecto a la escritura (0,253; $p < 0,0001$) y la lectura (0,235; $p < 0,0001$) y una relación algo menor pero también estadísticamente significativa respecto a la mejora en hábitos escolares (0,157; $p < 0,0001$). La relación entre las valoraciones de los alumnos y las de los profesores/monitores y los tutores también es directa y significativa en todas las comparaciones, las cuales quedan comprendidas en un rango de 0,123 a 0,177 para las comparaciones con los primeros, y de 0,085 a 0,133 para los segundos (Tabla III).

La coherencia intragrupo se analizó para conocer si los hábitos y la lectura y escritura mejoraron de forma sincrónica, a juicio de cada uno de los grupos evaluados. Todas las comparaciones fueron estadísticamente significativas y quedaron comprendidas en un rango de 0,181 a 0,747. La correlación interna más alta se encuentra en los tutores, grupo en el que es particularmente alta la relación entre escritura y lectura (0,747; $p < 0,0001$). También se observa en el grupo de tutores una fuerte relación entre las mejoras en los hábitos de estudio y las mejoras en lectura (0,548; $p < 0,0001$) y escritura (0,531; $p < 0,0001$).

En el caso de los acompañantes se observa también una alta correlación entre lectura y escritura (0,568; $p < 0,0001$), y una correlación significativa pero considerablemente más baja para entre los progresos en hábitos de estudio con la lectura (0,299; $p < 0,0001$) y la escritura (0,294; $p < 0,0001$).

Las mejoras percibidas por los propios alumnos también guardan vinculación entre sí. La mayor relación es la que se establece entre las dos preguntas que el cuestionario de los alumnos incluía sobre hábitos de estudio, que eran «Me organizo mejor con las tareas» y «Hago las tareas a tiempo más veces» (0,509; $p < 0,0001$), y, en segundo lugar, la relación entre escritura y ortografía (0,459; $p < 0,0001$).

Relación entre percepción de mejora y promoción del alumnado

Otros datos con los que contábamos para analizar los resultados del programa eran el número de alumnos que participaban en el programa y el de los que promocionaban. Para un primer análisis queríamos conocer

la relación que se establece entre la mejora percibida y el porcentaje de promoción de cada centro.

No se han encontrado correlaciones estadísticamente significativas entre las valoraciones de mejora de los acompañantes y la proporción de alumnos que promocionan de curso. En el caso de los tutores, únicamente hemos encontrado relaciones significativas en la mejora en escritura (0,113; $p = 0,002$), de modo que los centros cuyos tutores informan de mejoras en la escritura de sus alumnos también tienen mayores niveles de promoción.

En el caso de los alumnos sí encontramos más correlaciones, si bien todas se sitúan por debajo de 0,128 ($p < 0,0001$) valor que toma la correlación entre la promoción y la mejora en escritura. Le sigue en importancia la establecida entre el porcentaje de promoción y la mejora en la organización de las tareas (0,100; $p = 0,005$), seguida de la mejora en lectura (0,096; $p = 0,008$) y de la realización de las tareas a tiempo (0,085; $p = 0,018$). No se ha encontrado relación entre la mejora en lectura y la proporción de alumnos que promocionan.

TABLA III. Análisis de correlación de la mejora percibida por los participantes en el Programa de Acompañamiento Escolar en centros de Educación Primaria. Evaluación del curso 2010-11 (N = 773 centros)

		ALUMNOS				MONITORES/ PROFESORES			TUTORES			
		Hago las tareas a tiempo	Mejora en lectura	Mejora en escritura	Mejora en ortografía	Mejora en técnicas estudio	Mejora en lectura	Mejora en escritura	Mejora en técnicas estudio	Mejora en lectura	Mejora en escritura	% promoción
Alumnos	Me organizo mejor tareas	,509**	,288**	,392**	,411**	,151**	,097**	,118**	,085*	,028	,065	,100**
	Hago las tareas a tiempo		,181**	,314**	,319**	,161**	,119**	,146**	,149**	,020	,085*	,085*
	Mejora en lectura			,387**	,338**	,012	,123**	,071*	,051	,124**	,119**	,068
	Mejora en escritura				,459**	,069	,116**	,177**	,098**	,047	,101**	,128**
	Mejora en ortografía					,218**	,094**	,147**	,140**	,090*	,133**	,096**
Monitores / profesores	Mejora en técnicas estudio						,299**	,294**	,157**	,150**	,168**	,051
	Mejora en lectura							,568**	,151**	,235**	,215**	-,010
	Mejora en escritura								,155**	,197**	,253**	,037
Tutores	Mejora en técnicas estudio									,548**	,531**	,054
	Mejora en lectura										,747**	,063
	Mejora en escritura											,113**

(**) $p < 0,01$; (*) $p < 0,05$.

El cumplimiento de los objetivos del programa y su relación con la promoción de los alumnos participantes

Para conocer el impacto de algunas de las variables relativas al programa sobre los resultados conseguidos por los alumnos se realizó en primer lugar un análisis univariante de los datos remitidos por 1.093 coordinadores del programa. Como variables dependientes se tomaron el nivel de cumplimiento de objetivos del programa y el porcentaje de alumnos que promocionan en cada centro. El nivel de la variable 'cumplimiento de objetivos' tenía cuatro opciones de respuesta (nada/poco/bastante/mucho) pero, dada la baja frecuencia del primer valor, se colapsaron las respuestas de las opciones 'nada' y 'poco' y se analizaron como un solo valor. Dado el potencial valor mediador de esta dimensión sobre los resultados conseguidos por los alumnos, se analizó también su efecto en el porcentaje de promoción.

Pudimos observar diferencias estadísticas significativas en el cumplimiento de objetivos en función de las siguientes variables: la adecuación en la selección de los profesores o monitores implicados en el desarrollo del programa ($V = 0,240$; $p < 0,0001$), la calidad de la relación que los monitores y profesores establecieron con los alumnos ($V = 0,336$; $p < 0,0001$) y el nivel de adecuación del programa a las necesidades del centro ($V = 0,338$; $p < 0,0001$). En todos los casos la relación era lineal, de forma que se producía un mayor cumplimiento de los objetivos en los centros con una mejor selección de los acompañantes, donde había una mejor relación de estos con los alumnos y siempre que el programa estuviera más ajustado a las necesidades del centro.

Ninguna de las variables independientes relativas al planteamiento del programa determinó diferencias estadísticamente significativas sobre el porcentaje de promoción de alumnos, pero sí encontramos diferencias en esta variable vinculadas al nivel de cumplimiento de objetivos en cada centro ($\chi^2 = 16,55$; $p < 0,001$). Esta relación también era de carácter directo: los centros con mejores niveles de cumplimiento de objetivos presentaban mayores porcentajes de promoción: se llegó a observar hasta 0,9 puntos de diferencia porcentual entre unos y otros (véase la Tabla iv).

TABLA IV. Frecuencias de respuesta y resultados de los análisis univariantes

VARIABLE	RESULTADOS EN CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS				PROPORCIÓN DE ALUMNOS QUE PROMOCIONAN	
	Nada-poco	Bastante	Mucho	p^*	p^{**}	
Modalidad de implantación del programa.						
Monitores	4,0	78,4	17,6	n.s.	,905 (,107)	n.s.
Profesores	3,7	77,4	18,9		,889 (,123)	
Mixta	2,1	82,3	15,6		,898 (,115)	
¿Considera que ha sido suficiente la información inicial recibida para poner en marcha el Programa de Acompañamiento Escolar?				n.s.		n.s.
Sí	3,0	78,9	18,1		,899 (,113)	
No	7,0	82,5	10,5		,882 (,109)	
¿Se ha utilizado algún procedimiento intencional para identificar las necesidades a las que podía dar respuesta el Programa de Acompañamiento Escolar?				n.s.		n.s.
Sí	3,2	78,9	17,9		,897 (,112)	
No	5,3	80,3	14,5		,912 (,116)	
¿Considera que la selección de los profesores o monitores implicados en el programa ha sido adecuada?				$V = ,240$ $< ,0001$		n.s.
Nada	42,9	57,1	0		,896 (,122)	
Poco	12,8	85,1	2,1		,893 (,115)	
Bastante	4,4	88,0	7,6		,891 (,121)	
Mucho	1,4	71,4	27,2		,905 (,106)	
Sobre el trabajo desarrollado por los monitores o profesores implicados en el programa: Han establecido una buena relación con los alumnos.				$V = ,336$ $< ,0001$		n.s.
Nada	0	0	0		---	
Poco	36,4	63,6	0		,896 (,141)	
Bastante	5,6	86,4	8,0		,893 (,118)	
Mucho	0,6	72,0	27,5		,903 (,112)	

¿Se han fijado objetivos específicos de trabajo para este curso?	Sí	3,2	79,1	17,7	n.s.	,899 (,113)	n.s.
	No	10,3	74,4	15,4			
¿En qué grado considera que el programa se ha ajustado a las necesidades del centro?	Nada	0	0	0	V = ,338 < ,0001	--- ,847 (,149) ,895 (,121) ,905 (,099)	n.s..***
	Poco	54,5	45,5	0			
	Bastante	4,6	89,5	5,9			
	Mucho	0,5	64,5	35,5			
¿En qué medida se han conseguido los objetivos específicos de trabajo fijados para este curso?	Nada-poco					,831 (,164) ,896 (,111) ,92 (,106)	$\chi^2 = 16,55$ < ,001***
	Bastante						
	Mucho						

(*) V de Cramer, de elección por la baja frecuencia de algunas celdas; (**) ANOVA de un factor; (***) Prueba de Kruskal-Wallis, debido a que la prueba de Levene resulta significativa.

Análisis longitudinal de resultados

Para este análisis se combinaron datos de los cuestionarios de los coordinadores participantes en las evaluaciones de 2008-09, 2009-10 y 2010-11, y se seleccionaron 122 centros que: a) habían permanecido en el programa durante tres cursos seguidos y b) proporcionaron datos internamente coherentes y válidos en las tres evaluaciones.

La promoción del alumnado participante en el Programa de Acompañamiento Escolar

Para conocer el efecto de la experiencia del centro sobre los resultados, y aislando el efecto de la modalidad de implantación, se realizaron inicialmente análisis de varianzas univariados. Para ello, se analizó la evolución longitudinal por separado en cada una de las modalidades de implantación. Solo se pudo observar un efecto modulador de la experiencia sobre la proporción de alumnos que promocionaban en el grupo de centros que trabajaron con monitores externos. En los grupos de centros que lo hicieron con profesorado, y en la modalidad mixta, no

se observaron diferencias estadísticamente significativas relacionadas con el paso del tiempo (Tabla v).

TABLA V. Promoción del alumnado en el Programa de Acompañamiento Escolar en Educación Primaria

	EXPERIENCIA			Estadístico (p)
	Curso 08-09	Curso 09-10	Curso 10-11	
	M (DT)	M (DT)	M (DT)	
PROPORCIÓN DE ALUMNOS QUE PROMOCIONAN				
Monitores (N = 43)	,84 (.14)	,89 (.11)	,86 (.13)	$\chi^2 = 8,474; p = ,014^*$
Profesores (N = 60)	,88 (.12)	,93 (.07)	,87 (.12)	F = 1,494; p = ,227
Mixta (N = 19)	,90 (.09)	,91 (.09)	,92 (.08)	$\chi^2 = 1,968; p = ,374^*$

(*) Levene significativo.

Dado que en el análisis univariado transversal previo se había detectado un efecto significativo del cumplimiento de objetivos, se calculó un modelo mixto para conocer la posible interacción entre la experiencia y el nivel de cumplimiento. Puesto que el nivel de cumplimiento de objetivos se evaluó en las tres ocasiones y para poder incluirlo en el modelo, se computó la mediana del nivel de cumplimiento y se incluyó en el modelo como factor.

Los datos cumplían el criterio de igualdad en las matrices de covarianza, pero violaban el supuesto de esfericidad de Mauchly ($p < 0,001$), por lo que se utilizó el estadístico de corrección de los grados de libertad de Greenhouse-Geiser (véase Tabla vi).

En primer lugar, se incluyeron en el análisis los factores tiempo (1.º año, 2.º año, 3.º año) y la interacción del tiempo con la modalidad de implantación del programa. Solo el tiempo mostró diferencias significativas.

Posteriormente, se añadieron al modelo el nivel de cumplimiento de objetivos, así como las interacciones posibles con la variable del paso del tiempo. El contraste hallado mediante la traza de Pillai no muestra ninguna significación, no obstante, se incluyeron también los estadísticos de la raíz

mayor de Roy, ya que hay diferencias relevantes entre los cálculos realizados con ambos estadísticos. Empleando este último encontramos diferencias significativas en las interacciones de tiempo y modalidad, tiempo y cumplimiento de objetivos, y la interacción triple de estas tres variables. El análisis intrasujeto no muestra efecto de ninguna de las variables en el análisis longitudinal.

TABLA VI. Análisis de varianza de medidas repetidas

	PROPORCIÓN DE ALUMNOS QUE PROMOCIONAN		
	Análisis multivariado		Análisis intrasujeto*
Modelo I	F (p) Traza de Pillai	F (p) Raíz mayor de Roy	F (p)
■ Tiempo	3,644 (,030)	3,644 (,030)	2,322 (,109)
■ Tiempo x modalidad	,734 (,569)	1,386 (,255)	,547 (,676)
Modelo II			
■ Tiempo	2,191 (,117)	2,191 (,117)	2,021 (,142)
■ Tiempo x modalidad			
	1,901 (,112)	3,882 (,024)	1,301 (,274)
■ Tiempo x cumplimiento	2,191 (,071)	4,137 (,019)	2,059 (,099)
■ Tiempo x modalidad x cumplimiento	1,513 (,176)	2,852 (,041)	1,227 (,298)

(*) Corrección de Greenhouse-Geisser.

Discusión y conclusiones

Este estudio analiza los resultados conseguidos por el Programa de Acompañamiento Escolar en Primaria y obtiene algunas conclusiones de interés.

Los resultados muestran que existe una percepción positiva y generalizada sobre la incidencia del programa en la mejora de las tres áreas

analizadas (hábitos de trabajo, lectura y escritura). Los agentes implicados (monitores, profesores y tutores) tienen la percepción de que el programa ayuda a la mejora del alumnado y este también lo percibe así. No obstante, la relación entre las mejoras percibidas y el porcentaje de promoción es diferente según el informante.

Con respecto al *análisis transversal* de los resultados correspondientes a la evaluación realizada en el curso 2010-11, se aprecia una clara sinergia entre los participantes en cuanto a la percepción de las mejoras derivadas del programa, si bien hay ciertos aspectos que es deseable destacar.

Es interesante observar que los tutores perciben una mejora de los alumnos más sinérgica entre dichas áreas y que, a su vez, el avance percibido en la escritura está relacionado con el porcentaje de promoción del alumnado. En el caso de los acompañantes (monitores o profesores), también hemos encontrado sinergia entre las tres áreas evaluadas. Esta, si bien es significativa, es considerablemente más baja, y en ningún caso está relacionada con el porcentaje de promoción. Este resultado parece esperable si consideramos que los tutores son pieza fundamental en la selección de los alumnos que van a participar y tienen información global e internamente coherente sobre sus progresos; por ello, parece lógico que su valoración subjetiva concuerde con los resultados finales obtenidos.

Las valoraciones de los alumnos son internamente coherentes y resultan particularmente consistentes en lo que respecta a la organización y entrega a tiempo de las tareas escolares, y en la relación de estas con la ortografía y la escritura. En todas las áreas, salvo en la relativa a la lectura, las valoraciones que los alumnos realizan de su propia mejora se relacionan con los resultados analizados mediante el índice de promoción. Dicha relación, aunque pequeña, es relevante por su potencial significado y nos permite señalar que los resultados corroboran estudios previos sobre la importancia de planificar el trabajo escolar y adquirir hábitos de estudio que permitan estar al día en la marcha de las clases (TIMSS).

La percepción que el alumnado tiene de que su participación en el programa incide más en la mejora de la ortografía y la escritura que en la lectura resulta llamativa. Sobre todo si se tiene en cuenta el esfuerzo que se ha hecho –desde PROA y desde casi todas las actuaciones de apoyo y refuerzo– en promocionar la lectura como requisito del aprendizaje y en incorporar las bibliotecas escolares como un recurso habitual. En las sesiones de acompañamiento la prevalencia de la escritura puede explicarse porque: a) la escritura es un hábito de trabajo profusamente

utilizado en Primaria donde el contenido se aprende a base de escribirlo y las fichas de preparación y los procedimientos de evaluación requieren escribir (Rodríguez, 2009), y b) porque el alumnado percibe el proceso lectoescritor diferenciadamente, cuestión que podría justificarse en función de los métodos utilizados por el profesorado y de cómo unifican de forma cognitiva el aprendizaje de la lectura y la escritura que puede reproducirse, en mayor o menor medida, en las tareas propuestas en el Programa de Acompañamiento.

Por otro lado, esta relación diferencial con los resultados en términos de promoción nos habla de la disparidad existente en la evaluación de los resultados del programa medido a través del proceso seguido por los alumnos (percepciones), o de la evaluación final (porcentaje de promoción) como resultado de esa progresión. Los resultados muestran que para los acompañantes hay una clara diferencia entre la progresión del alumno gracias al refuerzo y, luego, el grado en que esta se sustancia en una mayor probabilidad de promoción de curso. Sin embargo, para los alumnos, la percepción de mejora en los hábitos de trabajo y en la escritura sí parece estar vinculada con la obtención de un resultado final positivo. Una explicación plausible de estos resultados lleva a destacar la importancia que para el alumnado tiene el trabajo en el programa sobre las expectativas de eficacia escolar y la autorregulación del aprendizaje.

Otro dato interesante de los análisis de correlaciones es el relativo a las concordancias entre las valoraciones de mejora entre tutores y acompañantes. Si bien en las tres áreas son significativas, el peso de la correlación es mayor en el caso de la escritura. Teniendo en cuenta que para escribir es necesario enseñar primero a leer y comprender modelos, una posible explicación se refiere a que la instrucción se basa de forma importante en el texto escrito y que, probablemente, en las sesiones de acompañamiento se potencia la motivación hacia el lenguaje escrito como producto y proceso comunicativo (resúmenes, redacciones, lectura comprensiva basada en el subrayado de ideas principales).

El análisis transversal también nos ha permitido conocer un interesante flujo de relaciones entre algunas de las variables que, conforme al modelo de evaluación, parecían importantes en el diseño del programa y que los resultados muestran como relevantes para el logro de los objetivos que comprometen a los centros durante tres cursos. Así, se comprueba que una de las variables con influencia sobre el cumplimiento de objetivos ha sido –como era razonable esperar– la adecuación en la selección de los

acompañantes implicados en el programa. Las otras dos variables relevantes se vinculaban al desarrollo del programa y aludían, por una parte, a la relación que los acompañantes establecían con los alumnos y, por otra, al ajuste del programa con las necesidades del centro. Según nuestros datos, los centros de Primaria con mejores niveles de cumplimiento de objetivos son aquellos con una mejor selección de los acompañantes, capaces de establecer mejores relaciones con los alumnos y con un mejor ajuste del programa a las necesidades del centro. No es descartable la importancia de las decisiones que se toman para contextualizar y diseñar el programa.

El *análisis longitudinal* realizado para verificar el incremento del porcentaje de promoción del alumnado en cada centro y basado en las medidas durante tres cursos ha permitido conocer un dato interesante, a saber: la diferencia existente en relación con la experiencia en el programa en el caso de los centros que lo desarrollan con monitores externos, diferencia que no se observa ni en la implantación con profesorado del centro ni cuando se combinan ambos perfiles. No es sin embargo un efecto lineal, de mejora de los índices de promoción del alumnado a medida que aumenta la experiencia del centro en el programa, sino cuadrático, de forma que entre el primer y segundo curso de participación hay una elevación, pero entre el segundo y el tercero hay una disminución que, si bien no llega al nivel del primer curso, se queda en un punto intermedio. Esta misma tendencia de elevación inicial y descenso posterior se encuentra en el caso de los centros que implantan el programa con profesores, si bien en este caso no es significativo. Podríamos estar ante un proceso en el que el impulso del primer y segundo año pone de manifiesto mejoras significativas, mientras que el último supone un regreso a niveles previos. Esto proporciona datos interesantes respecto a la sostenibilidad de los programas. Parece sensato pensar que, tras el impulso de los dos primeros años con determinado diseño inicial, cada centro pueda requerir ajustes diferenciales que repercutan más directamente en la promoción de los alumnos.

Por último, el *análisis multivariante* no ha ofrecido resultados sólidos como para aportar luz sobre los análisis univariantes realizados.

Limitaciones y prospectiva

El análisis de la percepción de los agentes participantes en el Programa de Acompañamiento Escolar en Primaria es una perspectiva ajustada a los propósitos que motivaron la evaluación del PROA. Dado que la implantación del programa cursa con el compromiso de valorar sus resultados, es relevante conocer cómo se percibe para hacer frente a los problemas de aprendizaje de los alumnos con más dificultades, asistiéndoles en las tareas escolares. Además, si tenemos en cuenta que esta evaluación ha contado con un volumen muy amplio de datos, las percepciones de mejora identificadas son muy reveladoras.

Obviamente, la descripción de las percepciones sobre la mejora lograda es una perspectiva de análisis que no agota las posibilidades de evaluación del programa. Como se ha mostrado, hay una percepción positiva generalizada sobre los beneficios derivados. La dificultad estriba en cuantificarlos y objetivarlos, pero la trayectoria de la evaluación y el volumen de datos ofrecen múltiples vías para análisis posteriores complementarios.

La complejidad de la realidad educativa y la profusión de variables que influyen sobre el aprendizaje de los alumnos configuran un escenario de difícil evaluación. Los procedimientos para evaluar deben progresar para ser cada vez más rigurosos e informativos acerca de los elementos determinantes del éxito escolar. Desde una perspectiva metodológica, una visión prospectiva supone avanzar hacia modelos basados en las ganancias del alumnado para poder establecer inferencias causales, que deberán complementar –no sustituir– a los modelos de evaluación de procesos, que proporcionan una información inigualable para comprender cómo operan estos programas en los centros educativos.

Referencias bibliográficas

- Ainscow, M., Dyson, A., Goldrick, S. y West, M. (2011). *Developing Equitable Education Systems*. Londres: Routledge.
- Alkin, M. C. (1985). *A Guide for Decisions Makers*. California: Sage Publications.

- Broc, M. A. (2010). Estudio-investigación valorativo de la eficacia del Programa de Refuerzo Orientación y Apoyo en alumnos de Educación Secundaria Obligatoria. *Revista de Educación*, 352, 405-429.
- Comisión Europea (2007). *Key Competences for Lifelong Learning – A European Framework*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2011). *Commission Staff Working Paper Reducing Early School Leaving*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Creemers, B. y Kyriakides, L. (2007). *The Dynamics of Educational Effectiveness: a Contribution to Policy, Practice and Theory in Contemporary Schools*. Nueva York: Routledge.
- Chacón, S., Pérez-Gil, J. A. y Holgado, F. P. (2000). Validez en evaluación de programas: una comparación de técnicas de análisis basadas en modelos estructurales, teoría de la generalizabilidad y modelos multinivel. *Psicothema*, 12, 2, 122-126.
- Escudero, T. (2003). Desde los test hasta la investigación evaluativa actual. Un siglo, el xx, de intenso desarrollo de la evaluación en educación. *RELIEVE*, 9, 1. Recuperado de http://www.uv.es/RELIEVE/v9n1/RELIEVEv9n1_1.htm
- Expósito, J., Olmedo, E. y Fernández-Cano, A. (2004). Patrones metodológicos en la investigación española sobre evaluación de programas educativos. *RELIEVE*, 10, 2. Recuperado de http://www.uv.es/RELIEVE/v10n2/RELIEVEv10n2_2.htm
- Goldie, J. (2006). Evaluating Educational Programmes. *Medical Teacher*, 28, 3, 210-224.
- Manzanares Moya, A. (2006a). *Diseño de evaluación del Plan PROA. Documento interno para el Grupo Estatal de Trabajo del Plan PROA*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia. Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección.
- (2006b). *Evaluación del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo. Curso 2005-06. Informe de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia. Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección.
- (2007). La evaluación del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA). *Cuadernos de Pedagogía*, 369, 171-192.
- (2008). *Evaluación del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo. Curso 2006-07. Informe de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia. Dirección General de Evaluación y Alta Inspección.

- Manzanares Moya, A. y Ulla Díez, S. (2009). *Evaluación del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo. Curso 2007-08. Informe de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Dirección General de Cooperación Territorial.
- (2010). *Evaluación del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo. Curso 2008-09. Informe de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación. Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial.
- (2011). *Evaluación del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo. Curso 2009-10. Informe de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación. Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial.
- (2012a). *Evaluación del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo. Curso 2010-11. Informe de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial.
- (2012b). La evaluación estatal del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA). Análisis tras seis años de evaluación continuada. *Revista de Educación*, núm. extraordinario, 89-116. Recuperado de <http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/articulosre2012/re201204.pdf?documentId=0901e72b81426f61>
- Ministerio de Educación y Ciencia (2005). *Plan de Refuerzo Orientación y Apoyo*. Madrid: Secretaría General Técnica.
- Rodríguez Gonzalo, C. (2009). La importancia de la planificación de los géneros discursivos en los alumnos de Primaria y Secundaria y el diseño de tareas de escritura. *Textos de Didáctica de la Lengua y la Literatura*, 52, 97-107.
- Rodríguez Navarro, H., Ríos, O. y Racionero, S. (2012). Reconfiguración de la educación compensatoria en base a las evidencias científicas. Actuaciones inclusivas para la igualdad de resultados. *Revista de Educación*, núm. extraordinario, 67-87. Recuperado de http://www.mecd.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/2012/re2012/re2012_03.html
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W. y Freeman, H. E. (2004). An Overview of Program Evaluation. En *Evaluation. A systematic approach*, 1-30. Sage Publications.
- Scriven, M. (1980). *The Logic of Evaluation*. Inversess (Reino Unido): Edgepress.

- Stufflebeam, D. L. (2003). The CIPP model for evaluation. En D. L. Stufflebeam y T. Kellaghan (Eds.), *The International Handbook of Educational Evaluation*, 31-62. Boston (Massachusetts): Kluwer Academic Publishers.
- Vélaz de Medrano, C., Blanco, A., Segalerva, A. y Del Moral, E. (1995). *Evaluación de programas y de centros educativos. Diez años de investigación*. Madrid: Ministerio de Educación.

Dirección de contacto: Asunción Manzanares Moya. Universidad de Castilla-La Mancha. Facultad de Ciencias de la Educación y Humanidades. Avda. de los Alfares s/n; 16072, Cuenca, España. E-mail: asuncion.manzanares@uclm.es

¿En los centros privados se inflan las calificaciones de los estudiantes?

Do private schools practice grade inflation?

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-275

Dolores Moreno-Herrero
José Sánchez-Campillo
Juan de Dios Jiménez-Aguilera

*Universidad de Granada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada.
Granada, España.*

Resumen

En los últimos años más del 90% de los estudiantes que realizan la Prueba de Acceso a la Universidad (PAU) en España consiguen superarla en la convocatoria ordinaria. Sin embargo, acceder a muchas titulaciones en las universidades públicas requiere obtener calificaciones elevadas. Esta exigencia se ha visto reforzada tras la entrada en vigor en 2010 de la nueva PAU, al introducir una fase específica de exámenes voluntarios, que ha contribuido a elevar considerablemente las calificaciones para acceder a muchas titulaciones, sobre todo a las de mejores expectativas profesionales. La nota media de Bachillerato sigue teniendo bastante importancia en la calificación final de la PAU, y existe una creencia popular bastante extendida de que en muchos centros privados se tiende a inflar las calificaciones con la intención de aumentar las posibilidades de elección de sus estudiantes. A partir de los microdatos referidos a la calificación media de Bachillerato y a los exámenes de 22.455 estudiantes que superaron la PAU en Andalucía en junio de 2010 el objetivo de esta investigación es contrastar dicha hipótesis, que cuestiona la equidad del sistema de acceso en España. Mediante test no paramétricos se analiza, distinguiendo por género y modalidad de Bachillerato, si la diferencia entre la calificación de Bachillerato y la de los exámenes de la PAU es significativamente mayor en los centros privados que en los públicos. Los

resultados, que son sensibles a la metodología utilizada, muestran que tanto en los centros privados como en los públicos las calificaciones de Bachillerato están infladas respecto a las obtenidas en selectividad, pero contradicen la hipótesis de que en los centros privados se inflan más las calificaciones que en los públicos.

Palabras clave: Prueba de Acceso a la Universidad (PAU), centros privados, inflado de calificaciones.

Abstract

Over ninety percent of the students taking the Spanish university admissions test (PAU) in recent years have passed on their first try. However, many public university degree programmes require high grades of their applicants. This requirement was reinforced in 2010 with the approval of the new PAU, which introduced a set of voluntary tests, thus contributing to a substantial rise in the grades needed for admission in many programmes, especially those with the best career prospects. Secondary school grade averages are still quite important in final PAU grades, and there is widespread belief that many private schools tend to inflate their grades to improve their students' chances. Using microdata on the average secondary school grades and PAU scores of 22,455 students who passed the PAU in Andalusia in June 2010, this study tests the hypothesis of private school grade inflation, which questions the fairness of the Spanish admissions system. Using nonparametric tests, and distinguishing by gender and school type, analyses were run to determine if the difference between school grades and PAU grades is significantly higher in private schools than in public schools. The results, which are sensitive to the methodology used, show that in both private and public schools grades are inflated in comparison to PAU grades, but the results contradict the hypothesis that private schools practice more grade inflation than public schools.

Key words: University admissions test, private schools, grade inflation.

Introducción

Los centros privados de enseñanza secundaria cuentan normalmente con estudiantes cuyo rendimiento es mayor que el de los alumnos de los centros públicos, lo cual, en parte, puede estar explicarse por su origen socioeconómico y, en particular, por el mayor nivel de estudios de sus padres, ya que este es un determinante clave del éxito académico (Sirin,

2005). Esta realidad es independiente de que los centros privados, además, puedan conceder a sus alumnos unas calificaciones deliberadamente elevadas. Si se pusiera de manifiesto que los centros privados otorgan a sus estudiantes puntuaciones superiores a las que merecería su nivel competencial, sobre todo en las modalidades de Bachillerato que más posibilitan el acceso a los estudios más demandados, se estaría vulnerando el principio de igualdad de oportunidades. En tal situación, y dada la importancia que la nota media del Bachillerato tiene en la nota final de admisión a la universidad, a los estudiantes procedentes de los centros privados, cuyas familias tienen en promedio mayores ingresos, se les estaría otorgando cierta ventaja a la hora de elegir las enseñanzas universitarias.

De las tres modalidades de Bachillerato establecidas por la Ley Orgánica de Educación de 2006 (LOE), Arte, Humanidades y Ciencias Sociales, y Ciencias y Tecnología, esta última es la que permite el acceso a los grados más demandados en España. Así, la mayor competencia en el Bachillerato de Ciencias y Tecnología tiene su reflejo en las elevadas notas de corte de muchas de las titulaciones a las que da acceso, como por ejemplo las de Ciencias de la Salud (Ministerio de Educación Cultura y Deporte, 2012: 17-18), lo que lo convierte en una piedra angular para los centros (privados o públicos) que aspiran a que sus estudiantes obtengan los mejores resultados en la PAU. El aumento de las notas de corte en los grados con mayor límite de acceso no solo se observa en el primer año de implantación de la nueva PAU, como consecuencia lógica del cambio de escala (de 10 a 14 puntos), sino también en los cursos siguientes. Así, por ejemplo, esta evolución puede observarse a partir de los datos longitudinales de las notas de corte por titulaciones y universidades en Andalucía desde el año 2010 al 2013 (Junta de Andalucía, 2014).

El peso de la calificación de Bachillerato para la admisión a las enseñanzas universitarias y, en general, el acceso a la universidad pública española son temas que han sido abordados con cierto detalle y perspectiva histórica por Muñoz (1995), Muñoz y Murillo (1997), Martínez y Guardiola (2001), Herrera Soler y García Laborda (2005), García Laborda (2012) y Ruiz de Gauna, Dávila, Etxeberria y Sarasua (2013). La forma más extendida internacionalmente para determinar la admisión a las enseñanzas universitarias requiere tener en cuenta tanto la calificación obtenida en los últimos años de escolaridad como la de los exámenes finales estandarizados (Atkinson y Geiser, 2009). En este sentido, Muñoz-Repiso y Murillo (1999), y Muñoz-Repiso y Arrimadas (1997), tras analizar

las pruebas de acceso a la universidad en diversos países de Europa, destacan que en casi todos ellos prevalece el examen como forma más justa e idónea de selección y existe amplia evidencia de la relación entre los resultados de las pruebas de acceso y el rendimiento en los grados y postgrados (Kuncel, Herzlett y Ones, 2001; Sackett, Kuncel, Arneson, Cooper y Waters, 2009).

Los centros de Bachillerato solo pueden decidir sobre el nivel de calificación en sus exámenes, por lo que para determinar la posible sobrevaloración del nivel competencial de los estudiantes en sus calificaciones de Bachillerato se suele tomar como referencia los resultados de los exámenes finales estandarizados, ya que estos se aplican uniformemente a todos los alumnos de cualquier centro, y se pueden comparar con los resultados de los exámenes en Bachillerato (Wikström y Wikström, 2005). Así, el inflado de calificaciones se derivaría de que los educadores suavizan las normas de calificación, o bien de que asignan calificaciones más altas ante un rendimiento similar o calificaciones similares ante un peor resultado (De Witte, Geys y Solondz, 2014). No obstante, la diferencia que se observa entre las notas obtenidas por los estudiantes en Bachillerato y en los exámenes estandarizados –como los de la PAU– también puede explicarse por factores como el nivel de información, asesoramiento y entrenamiento que reciben los estudiantes para la PAU, y por las características del proceso de enseñanza y de medida en el Bachillerato, que puede ser diferente en unos centros y otros. Además, varios estudios han revelado que las mujeres tienen un menor rendimiento académico que los hombres en situaciones de estrés (Jackson y Rushton, 2006), y es indudable que la PAU representa para muchos estudiantes un escenario de enorme tensión y responsabilidad.

La relación entre el expediente académico de los estudiantes y las pruebas de acceso a la universidad es un hecho contrastado (González-Vallinas, Álvarez, Peiró y San Fabián, 2010), y también lo es que el rendimiento medio durante el Bachillerato actúa como predictor del rendimiento académico en la universidad. En este sentido, García, Alvarado y Jiménez (2000) coinciden con Goberna, López y Pastor (1987) en que la nota de Selectividad tiene menor valor pronóstico que el rendimiento medio en Bachillerato. En cualquier caso, mejorar las pruebas de Selectividad y encontrar procedimientos adecuados para seleccionar a los estudiantes que con mayor éxito puedan cursar sus estudios universitarios ha sido el objetivo, entre otros, de los trabajos de Cuxart, Martí y Ferrer

(1997) y de Goberna et ál. (1987). Estos últimos, mediante un modelo de regresión múltiple, identificaron las asignaturas de Bachillerato que mejor predicen el rendimiento en las distintas facultades y encontraron que los predictores y su ponderación varían en función de las distintas titulaciones, por lo que proponen utilizar baremos específicos para el acceso a cada titulación.

Precisamente, una de las principales novedades del sistema de Selectividad en vigor en España desde 2010 ha sido la introducción de nuevas pruebas con el objeto de que los estudiantes puedan mejorar su nota de acceso, y favorecer así la selección de los que tienen mayor probabilidad de éxito en determinados estudios universitarios. Esta nueva PAU (Real Decreto 1892/2008 y posteriores correcciones y modificaciones) pretende ser acorde con la realidad de un nuevo tiempo, al adaptar el tradicional examen de Selectividad a las necesidades derivadas del Espacio Europeo de Educación Superior, al nuevo sistema de títulos, y a los preceptos de la LOE. La nueva normativa establece la creación de una comisión organizadora de las pruebas en el ámbito territorial con competencias en materia educativa, que será la encargada de establecer el procedimiento específico para el ingreso en estudios universitarios de grado en cada comunidad autónoma, respetando las normas básicas de selección establecidas para todo el Estado. En Andalucía dicho procedimiento para el año 2010 quedó plasmado en el Acuerdo de 8 de abril de 2010, de la Dirección General de Universidades, Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía. La nueva PAU pretende contribuir a mejorar el rendimiento académico y además facilitar el acceso a los resultados de las pruebas a la comisión organizadora, a la Administración educativa y a cada centro (Rodríguez-Muniz, Torres y Álvarez-Martino, 2012).

Desde 2010, la PAU se compone de dos fases, una obligatoria –general– y otra voluntaria –específica–. En la fase general, los estudiantes realizan cuatro exámenes –cinco si hay lengua cooficial en la comunidad autónoma– de las siguientes materias: i) Lengua Castellana y Literatura; ii) Historia o Filosofía (a elección del alumno); iii) Lengua Extranjera (a elección del alumno entre inglés, francés, alemán, italiano o portugués); y iv) una materia de modalidad elegida por el alumno. La calificación de esta fase es la media aritmética simple de los cuatro exámenes realizados, y se debe obtener una nota media mínima de cuatro puntos sobre diez.

La fase específica consta de una serie de exámenes (cuatro como

máximo) sobre las materias de modalidad que elija el alumno y que deben estar relacionadas con la rama de conocimiento de la titulación a la que desea acceder. La ponderación de cada uno de estos exámenes en la nota final de acceso depende del estudio universitario e, incluso, de la universidad a la que se pretende acceder. Aunque un estudiante haya optado por examinarse de las cuatro materias, se le considerarán únicamente las dos calificaciones de mayor puntuación, una vez tenidas en cuenta, a su vez, las ponderaciones correspondientes según la titulación y la universidad elegidas. Existen asignaturas que ponderan lo máximo (0,2) mientras que otras ponderan la mitad (0,1), de modo que quien obtenga la calificación máxima (10) en dos asignaturas de la fase específica cuya ponderación sea 0,2 puede llegar a obtener la máxima puntuación en esta fase, cuatro puntos. Así, con este nuevo sistema, la nota final de la PAU puede llegar a 14 puntos, 10 como máximo entre la fase general y la nota del expediente de Bachillerato, y 4 como máximo en la fase específica.

En síntesis, superar la PAU requiere obtener una nota igual o mayor a 5 como resultado de la suma del 60% de la nota media de Bachillerato y el 40% de la calificación de la fase general, siempre que se haya obtenido en la fase general al menos un 4 sobre 10. Superada esta puntuación mínima, la nota final de la PAU, o nota de adjudicación, resulta de sumar a dicha puntuación la de la fase específica, es decir, se obtiene a partir de la siguiente expresión:

$$NA = (EAB \times 0,6 + NFG \times 0,4) + a \times M_1 + b \times M_2 \quad (1)$$

Siendo:

NA = nota de adjudicación.

EAB = expediente académico del Bachillerato.

NFG = Nota de la fase general.

a, b = parámetros de ponderación de las materias de la fase específica.

M_1, M_2 = calificaciones de las dos materias superadas de la fase específica que proporcionen mejor nota de admisión teniendo en cuenta las ponderaciones.

Es importante señalar que, con este sistema de puntuación, un estudiante que quiera optar a una titulación con elevada nota de acceso ha de saber y poder elegir durante el Bachillerato las asignaturas de modalidad que más ponderen para dicha titulación. Y, posteriormente, al

inscribirse en la PAU debe también seleccionar estratégicamente las asignaturas de modalidad de las que examinarse, tanto en la fase general como en la fase específica, ya que cualquier asignatura elegida para la fase general siempre tiene una ponderación de 0,1 en la calificación final de acceso, mientras que esa misma asignatura puede llegar a ponderar el doble (0,2) en la fase específica, en función de la titulación elegida.

Con el sistema de acceso actual, la nota de Bachillerato mantiene un peso considerable en la nota de adjudicación de la PAU, aunque menor del que tenía cuando no existía la fase específica. Sin embargo, con la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y la prevista desaparición en 2018 del actual modelo de Selectividad, se abre un escenario en el que las universidades podrán poner en marcha nuevos mecanismos para la selección y admisión de sus estudiantes, y en el que el papel de las calificaciones del Bachillerato para el acceso a las enseñanzas universitarias puede llegar a ser fundamental. Así, el artículo 38 de esta ley, en su punto 1, establece: «Las universidades podrán determinar la admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado de alumnos y alumnas que hayan obtenido el título de Bachiller o equivalente exclusivamente por el criterio de la calificación final obtenida en el Bachillerato» (p. 97.886). Según la LOMCE, obtener el título de bachiller requiere superar la nueva prueba de Evaluación Final de Bachillerato y alcanzar una calificación final de Bachillerato igual o superior a 5 puntos sobre 10, tras ponderar con un 60% la media de las calificaciones numéricas obtenidas en cada una de las materias cursadas en Bachillerato y con un 40% la nota obtenida en la Evaluación Final de Bachillerato.

Dada la importancia de la nota media del Bachillerato para el acceso a las enseñanzas universitarias, esta investigación tiene por objeto comprobar si, con el actual sistema de acceso, la hipótesis de que los centros privados inflan las calificaciones de Bachillerato de sus estudiantes es cierta. Este análisis resulta pertinente, ya que, tras la implantación del nuevo sistema de acceso, ninguna investigación en este sentido se ha realizado ni en España, ni, en particular, en Andalucía. En concreto, el objetivo de esta investigación es comprobar, con datos de la comunidad autónoma andaluza, si entre los estudiantes de los centros privados la caída de rendimiento en la PAU respecto del rendimiento medio de Bachillerato es mayor que entre los estudiantes de los centros públicos.

Tras esta introducción se describen los datos utilizados y la metodología empleada para analizar las diferencias entre las calificaciones de

Bachillerato y las obtenidas en los exámenes de las PAU en los centros públicos y privados. A continuación se ofrecen los resultados obtenidos y, por último, se destacan las principales conclusiones.

Datos y metodología

Esta investigación se realiza con microdatos anonimizados de los alumnos que superaron la PAU en las universidades públicas andaluzas en junio de 2010 provistos por la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Tras enlazar los microdatos facilitados en tres archivos y eliminar los registros con *missing*, se ha conseguido, con Stata.12, una base de datos de 22.455 estudiantes, que representan más del 99% de los alumnos que superaron la PAU en dicha convocatoria.

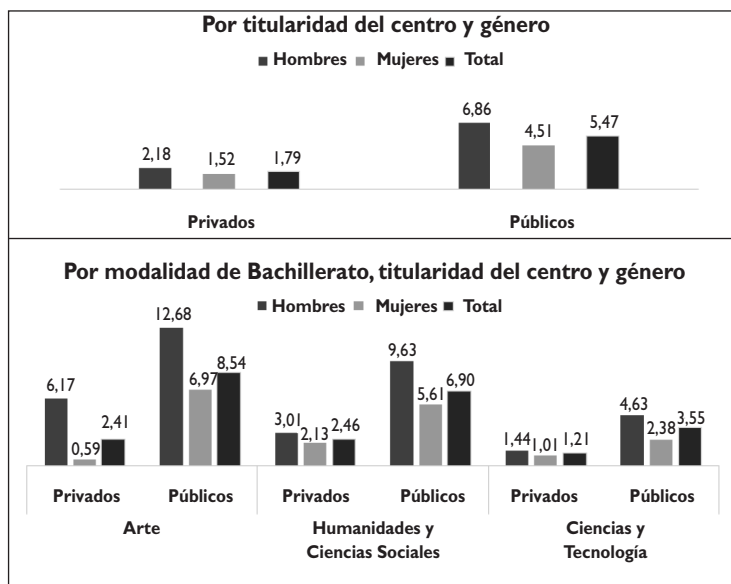
Se dispone de las calificaciones en las distintas materias de las fases general y específica de cada estudiante, su nota media de Bachillerato y la titularidad del centro donde lo cursó (pública o privada). Sin embargo, no es posible saber si el centro es concertado, pues estos figuran directamente en la base de datos como privados, ni se puede identificar el centro concreto donde cursó cada alumnos sus estudios y tampoco el tribunal que le calificó, lo que impide realizar un análisis multinivel o aplicar análisis envolvente de datos. Se conoce el sexo del estudiante y la modalidad de Bachillerato cursada por este, lo que permite desagregar el análisis por grupos, según estas características.

Para analizar la diferencia de rendimiento en el Bachillerato y en la PAU se utiliza como medida del primero la calificación media de Bachillerato y como medida del rendimiento en la Selectividad la calificación media de los exámenes realizados en dicha prueba. Normalmente, la calificación de Bachillerato de los estudiantes, ya provengan de centros públicos o privados, es en promedio superior a la que obtienen en los exámenes de la PAU. A efectos de este trabajo, como medida de la posible inflación de la nota de Bachillerato respecto a la obtenida en las pruebas de acceso se puede utilizar la diferencia absoluta entre la nota de Bachillerato y la media de los exámenes de la PAU, o también la diferencia relativa entre ambas respecto a la nota en la PAU. Así, por ejemplo, ante una calificación media en Bachillerato en los centros públicos de 9 y en los privados de 10, y unas

correspondientes notas medias en los exámenes de la PAU de 8 y 9, la diferencia absoluta entre las notas del Bachillerato y la PAU es de un punto para ambos tipos de centro. Sin embargo, en términos relativos, la nota de Bachillerato estaría inflada respecto a la nota PAU en los centros privados en un 11,1% y en un 12,5% en los públicos. Ambas medidas, la absoluta y la relativa, pueden conducir a conclusiones diferentes, por lo que se ofrecen solamente a modo de ejemplo en la primera tabla de resultados (Tabla 1).

No todos los estudiantes que superaron la PAU participaron en la fase específica. Hay que tener en cuenta que se están analizando los resultados del primer año de funcionamiento del nuevo sistema de acceso, por lo que los niveles de información y orientación que los centros y las familias facilitan a los estudiantes ha podido influir bastante en la decisión de estos de presentarse o no a dicha fase. En el Gráfico 1 se muestra, del total de estudiantes que superaron la PAU, el porcentaje que no se presentó a la fase específica. Prescindieron más de esta fase los estudiantes de los centros públicos que los de los privados. En todas las modalidades de Bachillerato la proporción de mujeres que no participó en la fase específica es menor que la de hombres y destaca que muy pocos alumnos procedentes del Bachillerato de Ciencias y Tecnología dejaron de presentarse a la fase específica. Estos datos revelan que los estudiantes de los centros públicos son menos activos en la PAU que los de los centros privados, lo cual puede estar relacionado con sus motivaciones personales y con el nivel de orientación que reciben, pero también puede deberse a factores como el nivel de desempeño, ya que es de esperar que los estudiantes con menos nivel tiendan a optar por simplificar su paso por la PAU y orientar sus esfuerzos hacia las materias básicas.

GRÁFICO I. Porcentaje de estudiantes que superaron la PAU sin realizar la fase específica, por titularidad del centro, sexo del alumno y modalidad de Bachillerato cursada. Andalucía, junio 2010



Fuente: Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Elaboración propia.

Por los motivos anteriores, se excluye a los estudiantes que no realizaron la fase específica (1,014) con el fin de homogeneizar la población estudiada, ya que, posiblemente, tuvieron menores aspiraciones respecto a sus calificaciones en la PAU que quienes participaron en ambas fases. Se prescinde de las ponderaciones de las calificaciones de la fase específica, ya que estas no son consecuencia de un mayor o menor rendimiento en los exámenes.

Para comprobar si la diferencia absoluta de notas (entre el Bachillerato y la media de los exámenes de la PAU) entre los estudiantes de los centros públicos y los de los privados es estadísticamente significativa se podrían utilizar tanto test paramétricos para la comparación de medias (prueba t de Student) como test no paramétricos. Tras comprobar, mediante el test de normalidad de Skewness/Kurtosis, que los requisitos para utilizar los primeros –normalidad de la distribución de frecuencias de cada grupo y

variabilidad semejante– no se cumplen, se aplicó un test de distribución libre o no paramétrico. En concreto, para el caso de dos muestras o poblaciones independientes, como son las de esta investigación –estudiantes de centros privados y de centros públicos–, el test más potente es el de la U de Kruskal-Wallis, también llamado test de Mann-Whitney-Wilcoxon, o prueba de suma de rangos de Wilcoxon. Se contrasta la hipótesis (H_0) de que no hay diferencias entre los centros públicos y los privados en cuanto a la inflación de las notas.

La comparación del nivel de en que se inflan las notas entre los centros públicos y privados a partir de la diferencia absoluta de notas implica obtener resultados que sobreestiman el posible inflado de las calificaciones de los centros privados, ya que sus estudiantes tienen en promedio mayores calificaciones que los de los centros públicos (Calero y Escardíbul, 2007). Con el fin de superar esta limitación, y en línea con Gaviria Soto (2005) y Pavía y Vila (2010), se utiliza también un modelo de regresión lineal simple en el que la variable dependiente es la media de las calificaciones de los exámenes de la PAU y la variable independiente la nota media del expediente de Bachillerato. Una vez efectuada la regresión con los datos de los centros públicos, a partir de los coeficientes estimados, se predicen cuáles deberían ser las calificaciones de los estudiantes de los centros privados en los exámenes de Selectividad de acuerdo con sus calificaciones de Bachillerato. Con este procedimiento, que supone considerar que la nota de Bachillerato influye de forma similar sobre la nota PAU en los centros públicos y en los privados, y que la nota media del Bachillerato es un buen predictor de la nota media de la prueba de acceso (González-Vallinas et ál., 2010), si se revela que las calificaciones realmente obtenidas por los estudiantes de los centros privados son con bastante frecuencia inferiores a las predichas por el modelo de regresión lineal, se demostrará que en los centros privados se inflan más las calificaciones. Determinar si la diferencia entre estas notas, las estimadas y las realmente obtenidas, es estadísticamente significativa requiere utilizar el test de la suma de los rangos con signo de Wilcoxon, que es el más adecuado para comparar dos muestras dependientes, o relacionadas, ya que permite considerar no solamente el sentido del cambio entre la nota real y la predicha, sino también su magnitud. Las muestras son dependientes ya que los individuos a los que se refiere la variable de interés (calificación media en los exámenes de la PAU) son los mismos (los estudiantes de los centros privados), pero en dos situaciones diferentes (la calificación real y

la predicha si el estudiante procediese de centros públicos). Con este test, la hipótesis nula (H_0) establece que no hay diferencia entre las notas predichas y las realmente obtenidas, y se contrasta la hipótesis de que no hay diferencias de inflación de notas entre los estudiantes de los centros públicos y los privados.

Resultados

Tras comprobar que los estudiantes de los centros privados participan más en la fase específica de la PAU que los de los públicos, con el fin de homogeneizar los datos, a continuación se presentan PAU.

Calificación media en Bachillerato y en los exámenes de la PAU

La nota media del expediente de Bachillerato, la media de los exámenes de la PAU y la diferencia absoluta y relativa entre ellas por tipo de centro se muestran en la Tabla 1. La calificación media en la PAU del total de estudiantes es 6,280 puntos sobre 10; es decir, 1,222 puntos menos que su media de Bachillerato, lo que significa que la nota del expediente excede un 19,46% a la media de los exámenes de la PAU. Estos resultados agregados están bastante próximos a los de otras investigaciones realizadas antes de la entrada en vigor de la nueva PAU, como por ejemplo los de Muñoz y Murillo (1997). La diferencia absoluta entre dichas notas es ligeramente mayor en los centros privados (1,250) que en los públicos (1,212), por lo que atendiendo exclusivamente a este resultado, la hipótesis de que en los centros privados se inflan más las calificaciones que en los públicos podría tener sentido. Aunque dicha diferencia es pequeña, unas centésimas pueden ser determinantes para acceder a algunas titulaciones en las universidades públicas. Sin embargo, la diferencia relativa entre ambas notas respecto a la obtenida en la PAU refleja una mayor distancia entre ambas en los centros públicos (19,47%) que en los privados (19,43%).

TABLA I. Calificaciones de Bachillerato y media de los exámenes de la PAU por titularidad del centro. Andalucía, junio 2010

		CENTROS					
		PRIVADOS		PÚBLICOS		TOTAL	
		Media	Des. típ.	Media	Des. típ.	Media	Des. típ.
TOTAL	Exp. Bachillerato	7,683	1,187	7,436	1,126	7,502	1,148
	Exámenes PAU	6,433	1,278	6,224	1,221	6,280	1,240
	Diferencia*	1,250		1,212		1,222	
	Diferencia (%)**	19,43		19,47		19,46	
N.º observaciones		5.741		15.700		21.441	

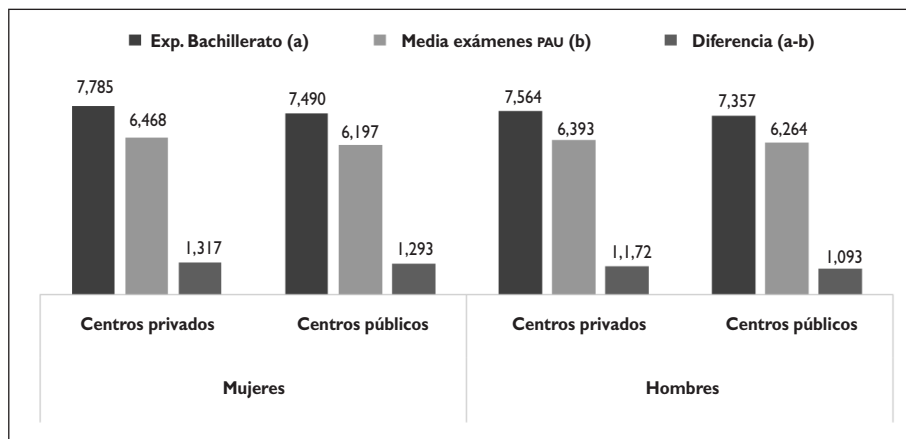
(*) Diferencia entre la puntuación media del expediente académico y la media obtenida en los exámenes de la PAU.

(**) La diferencia porcentual se refiere al incremento que supone la calificación del expediente de Bachillerato sobre la media obtenida en los exámenes de la PAU.

Fuente: Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Elaboración propia.

Los resultados por sexo (Gráfico II) muestran que tanto los hombres como las mujeres obtienen en los exámenes de la PAU una calificación media inferior a la de Bachillerato. Esta diferencia es mayor entre las mujeres que entre los hombres, a pesar de que ellas obtienen en Bachillerato una nota superior a ellos. Esta mayor caída de rendimiento en la PAU de las mujeres respecto a los hombres no puede atribuirse, en principio, a un mayor conformismo por parte de ellas ni a menores expectativas respecto a su puntuación en la PAU, ya que, como se ha mostrado en el Gráfico I, las mujeres participan más que los hombres en la fase específica, independientemente de la modalidad de Bachillerato cursada. También se observa, para ambos sexos, que son los estudiantes de los centros privados quienes ven bajar más sus calificaciones en valor absoluto.

GRÁFICO II. Calificaciones de Bachillerato y media de los exámenes de la PAU por sexo del alumno y titularidad del centro. Andalucía, junio 2010

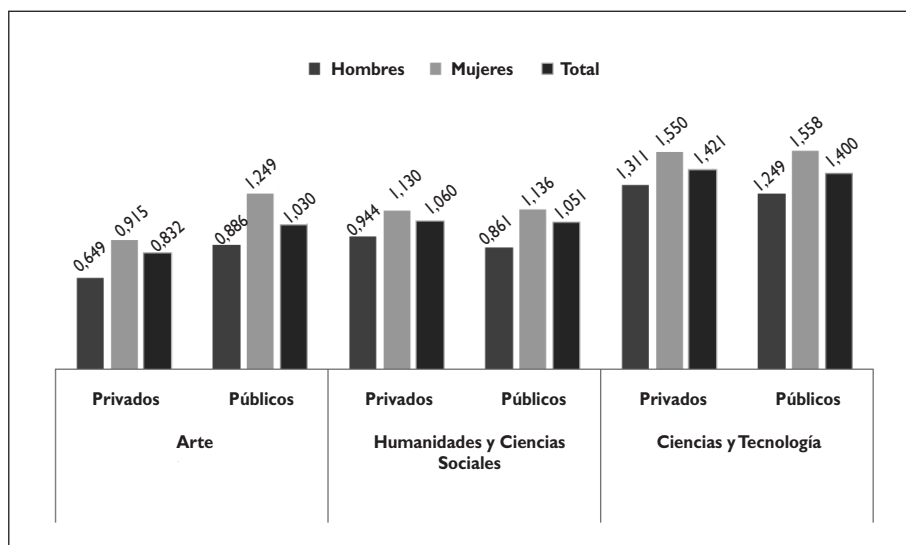


Fuente: Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Elaboración propia.

No obstante, la presencia de mujeres no es uniforme en los centros públicos y en los privados y tampoco lo es en las distintas modalidades de Bachillerato, por lo que las diferencias de sexo mostradas en el Gráfico II podrían ser consecuencia de que, por ejemplo, el peso del sexo femenino fuese mayor en las modalidades de Bachillerato donde la discrepancia entre la calificación media de la PAU y la de Bachillerato es mayor.

Los resultados por modalidad de Bachillerato se muestran en el Gráfico III, donde se advierte que la diferencia entre la puntuación media del expediente académico y la media de los exámenes de la PAU es más reducida en el Bachillerato de Arte, frente a una mayor distancia en el de Ciencias y Tecnología. De nuevo se observa, ahora en todas las modalidades de Bachillerato, que las calificaciones de las mujeres, en promedio, caen en la PAU más que las de los hombres, tanto en los centros públicos como en los privados. Los hombres que cursan Bachillerato de Humanidades y Ciencias Sociales y de Ciencias y Tecnología de centros privados registran mayores caídas en las calificaciones que los de los centros públicos, mientras que en Arte sucede lo contrario. Sin embargo, las mujeres de los centros privados de todas las modalidades de Bachillerato muestran menores caídas de sus calificaciones en la PAU que las de los públicos.

GRÁFICO III. Diferencia entre la calificación de Bachillerato y la media de los exámenes de la PAU por titularidad del centro, sexo del alumno y modalidad de Bachillerato cursada. Andalucía, junio 2010



Fuente: Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Elaboración propia

Para comprobar si estas diferencias son estadísticamente significativas, en la Tabla II se muestran los resultados del test no paramétrico de la suma de los rangos de Wilcoxon. En la quinta y sexta columnas aparecen las sumas de los rangos observados y esperados respectivamente. Para el total de estudiantes de centros privados la suma de los rangos observados supera a la de los esperados y, en consecuencia, ocurre lo contrario en los centros públicos. Como esta diferencia entre centros resulta estadísticamente significativa, se puede afirmar que las diferencias entre la calificación de Bachillerato y la media de todos los exámenes de Selectividad tienen mediana distinta en los centros privados y en los públicos, y además, que la probabilidad de que dicha diferencia sea mayor en los privados que en los públicos es de 0,512. Por tanto, los resultados para el total de estudiantes confirman que es posible que las notas de Bachillerato se vean más infladas respecto de las notas PAU en los centros privados que en los públicos.

Para el conjunto de mujeres las diferencias observadas entre los centros privados y los públicos no resultan estadísticamente significativas; sin embargo, entre las que cursaron el Bachillerato de Arte sí se advierten diferencias estadísticamente significativas, que permiten afirmar que la probabilidad de que la diferencia de notas (entre Bachillerato y PAU) en los centros privados sea menor que en los públicos es de 0,451.

TABLA II. Test no paramétrico de la suma de los rangos de Wilcoxon para la diferencia entre la calificación de Bachillerato y la nota media de la PAU. Andalucía, junio 2010

	TIPO CENTRO	N.º OBSERV.	DIFERENCIA (I)	SUMA DE RANGOS		VALOR Z	PROB> Z	PROB PRIV>PÚBL.	
				Valor observado	Valor esperado				
Total estudiantes	Privado	5.741	1,250	62.620.737,0	61.549.261,0	2,670	0,0076	0,512***	
	Público	15.700	1,212	1,672e+08	1,683e+08				
Total mujeres	Privado	3.095	1,317	19.575.493,0	19.317.443,0	1,484	0,1377	0,509	
	Público	9.387	1,293	58.330.910,0	58.588.961,0				
Mujeres	Arte	Privado	166	0,915	64.740,5	70.301,0	-1,970	0,0488	0,451**
		Público	680	1,249	293.540,5	287.980,0			
	Human. y CC. SS.	Privado	1.466	1,130	4.826.561,0	4.847.329,0	-0,322	0,7474	0,497
		Público	5.146	1,136	17.036.017,0	17.015.249,0			
	Ciencias y Tecnol.	Privado	1.463	1,550	3.665.389,0	3.675.787,5	-0,223	0,8238	0,498
		Público	3.561	1,558	8.957.411,0	8.947.012,5			
Total hombres	Privado	2.646	1,172	12.234.695,0	11.854.080,0	3,408	0,0007	0,523***	
	Público	6.313	1,092	27.901.625,0	28.282.240,0				
Hombres	Arte	Privado	76	0,649	10.916,0	12.084,0	-1,677	0,0936	0,436*
		Público	241	0,886	39.487,0	38.319,0			
	Human. y CC. SS.	Privado	869	0,944	1.437.132,5	1.388.227,5	2,109	0,0350	0,524**
		Público	2.325	0,886	3.665.282,5	3.714.187,5			
	Ciencias y Tecnol.	Privado	1.701	1,311	4.752.349,5	4.634.374,5	2,193	0,0283	0,519**
		Público	3.747	1,249	10.090.727,0	10.208.702			

(I) Diferencia entre la puntuación media del expediente académico de Bachillerato y la calificación media obtenida de todos los exámenes de la PAU.

(***), (**), (*) Diferencias significativas al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Fuente: Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Elaboración propia.

Las diferencias entre centros resultan estadísticamente significativas para el total de hombres y la probabilidad de que la caída de nota en los privados sea mayor que en los públicos es de 0,523. Similares resultados y probabilidades se observan entre los varones que cursaron los Bachilleratos de Humanidades y Ciencias Sociales y de Ciencias y Tecnología. Sin embargo, en la modalidad de Arte, independientemente del sexo, la mayor diferencia de notas en los centros públicos respecto a los privados resulta estadísticamente significativa, en este caso con un nivel de confianza de solamente el 90% para los hombres.

Calificación media obtenida frente a la predicha

Ante la limitación derivada de utilizar como medida de la diferencia de notas la variación absoluta entre ellas, como se anticipó en el apartado de metodología, a continuación, se estiman los coeficientes de la regresión lineal de las calificaciones en las pruebas de acceso de los estudiantes de los centros públicos a partir de sus correspondientes calificaciones medias del Bachillerato. Después se compara la calificación media obtenida por cada estudiante de un centro privado en la PAU con su correspondiente predicha a partir de su nota media de Bachillerato, pero utilizando los coeficientes de la regresión lineal de los centros públicos.

Como se aprecia en la Tabla III, donde se muestran los resultados de la regresión lineal para los centros públicos, para el total de la población cerca del 50% de la variabilidad de las calificaciones de la PAU viene explicada por la calificación media de Bachillerato ($R^2 = 0,4905$). El R^2 es más elevado en la submuestra de mujeres que en la de hombres; además, independientemente del sexo, resulta más elevado en Ciencias y Tecnología que en Humanidades y Ciencias Sociales, y Arte.

Utilizando los coeficientes de regresión lineal de los centros públicos (Tabla III) y la calificación de Bachillerato de los estudiantes de los centros privados, se ha estimado la calificación que debería obtener cada uno de estos en la PAU, como si hubiese estudiado en un centro público. A continuación se comparan ambos grupos de calificaciones, las realmente obtenidas en la PAU por los estudiantes de los centros privados con sus predichas en el supuesto de que estos procediesen de centros públicos. Los resultados del test aplicado para la comparación, el de la suma de rangos con signo de Wilcoxon, se muestran en la Tabla IV. De acuerdo con

este test, si la suma de rangos esperados no difiere significativamente de la suma de rangos positivos (o de la suma de rangos negativos) no se puede rechazar la hipótesis nula de que no hay diferencias de inflado de notas entre los estudiantes de los centros públicos y los privados. Esto es lo que se aprecia en la Tabla iv para el total de hombres, y en particular para los que cursaron el Bachillerato de Humanidades y Ciencias Sociales, y el de Ciencias y Tecnología. Por tanto, se puede aceptar que entre los hombres no existen diferencias estadísticamente significativas en el inflado de las calificaciones entre los centros públicos y los privados.

TABLA III. Regresión lineal de la calificación de la PAU a partir de la calificación de Bachillerato de los estudiantes de los centros públicos, por sexo del alumno y modalidad de Bachillerato cursada. Andalucía, junio de 2010

		COEFICIENTES		R ²	F	Prob. > F	N.º Observ.
		Constante	Calificación Bachillerato				
TOTAL POBLACIÓN		0,5775***	0,7593***	0,4905	15.110,36	0,0000	15.700
TOTAL MUJERES		0,4766 **	0,7637***	0,5019	9.456,53	0,0000	9.387
MUJERES	Arte	1,0089***	0,7129***	0,4775	619,65	0,0000	680
	Humanidades y CC. Sociales	0,5091***	0,7729***	0,4913	4.968,17	0,0000	5.146
	Ciencias y Tecnología	-0,3530***	0,8469***	0,5460	4.280,41	0,0000	3.561
TOTAL HOMBRES		0,6488 **	0,7633***	0,4840	5.920,58	0,0000	6.313
HOMBRES	Arte	1,1625***	0,7069***	0,3746	143,18	0,0000	241
	Humanidades y CC. Sociales	1,1668***	0,7122***	0,4224	1.698,66	0,0000	2.325
	Ciencias y Tecnología	-0,0191	0,8373***	0,5389	4.376,55	0,0000	3.747

(***), (**), (*) Coeficientes significativos al 1%, 5% y 10%, respectivamente. Los residuos son normales y los estimadores son robustos.

Fuente: Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Elaboración propia.

Sin embargo, si la suma de rangos positivos es significativamente mayor que la suma de rangos negativos habrá evidencia de que en los centros públicos se inflan más las calificaciones que en los privados, y viceversa. En la Tabla iv se observa que en todos los casos con diferencias

estadísticamente significativas, la suma de los rangos positivos es mayor que la suma de los negativos. Así, respecto al total de la población, solo se puede afirmar que en los centros públicos se inflan más que en los privados las calificaciones de las mujeres de cualquier modalidad de Bachillerato y las de los hombres de la modalidad de Arte.

TABLA IV. Resultados del test de la suma de rangos con signo de Wilcoxon para la diferencia entre la calificación media obtenida en la PAU por los estudiantes de los centros privados y su predicha en el modelo de regresión lineal. Andalucía, junio de 2010

		SUMA DE RANGOS			VALOR DE Z	PROB. > Z
		Esperados	Positivos	Negativos		
TOTAL POBLACIÓN		8.240.988,0	8.643.070,5	7.838.905,5	3,202	0,0014***
TOTAL MUJERES		2.395.484,5	2.587.920,0	2.203.049,0	3,871	0,0001***
MUJERES	Arte	6.930,0	8.808,5	5.051,5	3,029	0,0025***
	Humanidades y CC. Sociales	537.628,0	580.200,5	495.055,5	2,626	0,0086***
	Ciencias y Tecnología	535.430,5	588.618,5	482.242,5	3,291	0,0010***
TOTAL HOMBRES		1.750.963,0	1.729.075,5	1.772.850,5	-0,557	0,5776
HOMBRES	Arte	1.462,5,0	2.044,5	880,5	3,013	0,0026***
	Humanidades y CC. Sociales	189.007,0	181.675,5	196.338,5	-0,991	0,3219
	Ciencias y Tecnología	723.753,0	713.929,0	733.577,0	-0,485	0,6278

(***), (**), (*) Coeficientes significativos al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Fuente: Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Elaboración propia.

Las calificaciones realmente obtenidas en la PAU por las mujeres de los centros privados han sido mayores que las estimadas a partir de sus calificaciones de Bachillerato con los coeficientes de regresión de los centros públicos, lo que viene a indicar que las calificaciones de las mujeres de cualquier modalidad de Bachillerato de los centros públicos están más infladas que las de las mujeres que estudian en centros privados.

Conclusión

En este trabajo se ha comparado la calificación de Bachillerato de los estudiantes que superaron la PAU en Andalucía en junio de 2010 con su calificación media en los exámenes de las pruebas de acceso a la universidad, utilizando la diferencia entre ambas como indicador del nivel de inflado de las calificaciones de Bachillerato en los centros públicos y privados. Para realizar este análisis se ha excluido a los estudiantes que no participaron en la fase específica de la PAU, con el fin de homogeneizar la población estudiada, ya que, posiblemente, quienes no participaron tenían menores aspiraciones respecto a sus calificaciones en la PAU que quienes realizaron ambas fases. El nivel de participación en la prueba específica fue muy importante, aunque con diferencias por tipo de centro y por sexo, ya que los estudiantes de los centros privados y las mujeres participaron relativamente más que los estudiantes de centros públicos y que los hombres, respectivamente.

Los resultados muestran que tanto en los centros públicos como en los privados las calificaciones de Bachillerato exceden considerablemente a las obtenidas en la PAU. La diferencia entre ambas es mayor si se atiende al sexo de los estudiantes que si se considera la titularidad del centro. Así, las mujeres registran mayores caídas en sus calificaciones que los hombres tanto en los centros públicos como en los privados, lo cual podría derivarse de que afronten la PAU con más ansiedad que los hombres (Jurajda y Munich, 2011; Rodrigues y Pelisoli, 2008), lo que afecta negativamente a su rendimiento académico.

Atendiendo a la caída absoluta de calificación en la PAU respecto de la obtenida en Bachillerato se ha comprobado que, para el total de estudiantes, el nivel de inflado de las notas de Bachillerato en los centros privados (1,250) es ligeramente mayor que en los públicos (1,212). La diferencia entre centros resulta estadísticamente significativa para el total de estudiantes, y en particular entre los hombres que cursaron Humanidades y Ciencias Sociales, y Ciencias y Tecnología, pero no entre las mujeres. Por el contrario, en la modalidad de Arte la inflación es mayor en los centros públicos que en los privados, tanto entre los hombres como entre las mujeres, y la diferencia entre centros resulta estadísticamente significativa.

Dado que la diferencia absoluta entre la calificación de Bachillerato y la nota media de los exámenes de la PAU sobreestima la inflación de las

calificaciones en los centros privados, se ha comparado la calificación media en la PAU de cada uno de los estudiantes de los centros privados con su calificación predicha a partir de su nota de Bachillerato usando los coeficientes de regresión lineal estimados para los centros públicos. Con este procedimiento, la hipótesis de que en los centros públicos se inflan más las calificaciones de Bachillerato que en los centros privados, se confirma solamente respecto a la modalidad de Arte. Pero en ninguno otro caso se confirma que la inflación de las calificaciones resulte estadísticamente mayor en los centros privados que en los públicos. Por el contrario, en el caso de las mujeres, y en todas las modalidades de Bachillerato, se inflan más las notas en los centros públicos que en los privados.

En definitiva, no se ha encontrado evidencia empírica de que en los centros privados se inflen más las calificaciones que en los públicos. La caída de notas de los estudiantes en la PAU respecto de Bachillerato puede estar explicada por factores como el nivel de asesoramiento y entrenamiento de los estudiantes ante la PAU o la actitud ante situaciones de estrés. El estudio de estos factores, sin duda, puede constituir futuras líneas de investigación, aunque hasta el momento no se han podido abordar con los datos disponibles. Los resultados de este trabajo refuerzan la importancia que tienen las acciones de evaluación y control por parte de las comisiones organizadoras de la PAU en cada comunidad autónoma, ya que, en caso de desviaciones considerables entre las calificaciones obtenidas en la PAU y el Bachillerato –o en los niveles de participación en la fase específica–, deberían arbitrarse mecanismos de control de los métodos y criterios de evaluación de los centros, así como de sus sistemas de orientación a los estudiantes. Aunque a priori no existen razones para pensar que los resultados en Andalucía sean sustancialmente diferentes a los de cualquier otra comunidad, convendría realizar estudios similares con datos de otras regiones españolas y de cursos más recientes, sobre todo porque en el futuro la calificación de Bachillerato puede llegar a tener aún más importancia que ahora para el acceso a los grados más demandados en las universidades.

Referencias bibliográficas

- Atkinson, R. C. y Geiser, S. (2009). Reflections on a Century of College Admissions Tests. *Research & Occasional Paper Series*. CSHE.4.09. Berkeley (California): University of California.
- Calero, J. y Escardíbul, J. O. (2007). Evaluación de servicios educativos: el rendimiento en los centros públicos y privados medido en PISA 2003. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 183 (4), 33-66.
- Cuxart Jardí, A., Martí Recober, M. y Ferrer Julià, F. (1997). Algunos factores que inciden en el rendimiento y la evaluación en los alumnos de las pruebas de acceso a la universidad. *Revista de Educación*, 314, 63-88.
- De Witte, K., Geys, B. y Solondz, C. (2014). Public Expenditures, Educational Outcomes and Grade Inflation: Theory and Evidence from a Policy Intervention in the Netherlands. *Economics of Education Review*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2014.02.003>
- García Laborda, J. (2012). De la Selectividad a la Prueba de Acceso a la Universidad: pasado, presente y un futuro no muy lejano. *Revista de Educación*, 357, 17-27.
- García, M. V., Alvarado, J. M. y Jiménez, A. (2000). La predicción del rendimiento académico: regresión lineal versus regresión logística. *Psicothema*, 12 (2), 248-525.
- Gaviria Soto, J. L. (2005). La equiparación del expediente de Bachillerato en el proceso de selección de alumnos para el acceso a la universidad. *Revista de Educación*, 337, 351-387.
- Goberna, M. A., López, M. A. y Pastor, J. T. (1987). La predicción del rendimiento como criterio para el ingreso en la universidad. *Revista de Educación*, 283, 235-248.
- González-Vallinas, P., Álvarez, J. L., Peiró i Gregori, S. y San Fabián Maroto, J. L. (2010). Mito y realidad en las diferencias de resultados en Bachillerato y en la prueba de acceso a la universidad de los centros públicos y privados en Asturias en el período 2004-2008. *Revista Iberoamericana de Educación*, 53 (7).
- Herrera Soler, H. y García Laborda, J. (Eds.) (2005). *Estudios y criterios para una Selectividad de calidad en el examen de inglés*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.

- Jackson, D. N. y Rushton, J. P. (2006). Males Have Greater g: Sex Differences in General Mental Ability from 100,000 17- to 18-Year-Olds on the Scholastic Assessment Test. *Intelligence*, 34 479-486.
- Junta de Andalucía (2010). Acuerdo de 8 de abril de 2010, de la Dirección General de Universidades, Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que se establece el procedimiento para el ingreso en los estudios universitarios de Grado. *BOJA*, 25 de mayo, 100, 36-42.
- Junta de Andalucía. Distrito Único Andaluz (2014). Resultados de las notas de corte de años anteriores. Recuperado de http://www.juntadeandalucia.es/innovacioncienciayempresa/sguit/g_not_cor_anteriores.php.
- Jurajda, S. y Munich, D. (2011). Gender Gap in Performance under Competitive Pressure: Admissions to Czech Universities. *The American Economic Review*, 101 (3), 514-518.
- Kuncel, N. R., Hezlett, S. A. y Ones, D. S. (2001). A Comprehensive Meta-Analysis of the Predictive Validity of the Graduate Record Examinations: Implications for Graduate Student Selection and Performance. *Psychological Bulletin*, 127 (1), 162.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado (España)*, 4 de mayo de 2006, 106, 17.158-17.207.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa. *Boletín Oficial del Estado (España)*, 10 de diciembre de 2013, 295, 97.858- 97.921.
- Martínez, J. y Guardiola, R. (2001). El acceso a la universidad pública. *Revista de Educación*, 325 (3), 195-224.
- Ministerio de Educación Cultura y Deporte (2012). *Datos y cifras del sistema universitario español*. Madrid: Secretaría General Técnica, Subdirección General de Documentación y Publicaciones. Recuperado de <http://www.mecd.gob.es/dctm/sue/datos-y-cifras-sistema-universitario-espanol.pdf?documentId=0901e72b814eed28>.
- Muñoz-Repiso, M. y Arrimadas, I. (1997). El acceso a la universidad en Europa: problema común, soluciones diferentes. *Revista de Educación*, 314, 115-134.
- Muñoz-Repiso, M. y Murillo, F. J. (1999). La Selectividad a examen. Estudio comparativo del acceso a la universidad en algunos países de Europa. *Cuadernos de Pedagogía*, 282, 91-97.
- Muñoz, M. y Murillo, F. J. (1997). Los resultados en la Selectividad actual: algunas cuestiones a debate. *Revista de Educación*, 314 (3), 29-49.

- Muñoz, F. (1995). El sistema de acceso a la universidad en España: perspectiva histórica. *Revista de Educación*, 308, 3-61.
- Pavía, J. M. y Vila, E. (2010). ¿Equidad académica en el acceso a la universidad? ¿Enseñanza secundaria pública versus privada? *Investigaciones de Economía de la Educación*, 4, 87-94.
- Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas. *Boletín Oficial del Estado (España)*, 24 de noviembre de 2008, 283, 46.932-46.946 y posteriores correcciones, modificaciones y actualizaciones. Recuperado de <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-18947>
- Rodrigues, D. G. y Pelisoli, C. (2008). Ansiedade em vestibulandos: um estudo exploratório. Anxiety in candidates for university entrance examinations: an exploratory study. *Revista de Psiquiatria Clínica*, 35 (5), 171-177.
- Rodríguez-Muñiz, L. J., Torres, E. y Álvarez-Martino, E. (2012). Diseño metodológico para la elaboración de estadísticas de la Prueba de Acceso a la Universidad. *Aula Abierta*, 40 (3), 83-96.
- Ruiz de Gauna Gorostiza, J., Dávila Balsera, P., Etxeberria Murgiondo, J. y Sarasua Fernández, J. M. (2013). Pruebas de Selectividad en Matemáticas en la UPV-EHU. Resultados y opiniones de los profesores. *Revista de Educación*, 362, 217-246.
- Sackett, P. R., Kuncel, N. R., Arneson, J. J., Cooper, S. R. y Waters, S. D. (2009). Does Socioeconomic Status Explain the Relationship between Admissions Tests and Post-Secondary Academic Performance? *Psychological Bulletin*, 135 (1), 1-22.
- Sirin, S. (2005). Socioeconomic Status and Academic Achievement: A Meta-Analytic Review. *Review of Educational Research*, 75, 417-453.
- Wikström, C. y Wikström, M. (2005). Grade Inflation and School Competition: an Empirical Analysis based on the Swedish Upper Secondary Schools. *Economics of Education Review*, 24 (3), 309-322.

Dirección de contacto: Dolores Moreno-Herrero. Universidad de Granada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada. Campus Universitario de La Cartuja, s/n; 18071, Granada, España. E-mail: mdmoreno@ugr.es

Do private schools inflate the grades of their students?

¿En los centros privados se inflan las calificaciones de los estudiantes?

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-275

Dolores Moreno-Herrero
José Sánchez-Campillo
Juan de Dios Jiménez-Aguilera

*Universidad de Granada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada.
Granada, España.*

Abstract

Over ninety percent of the students taking the Spanish university admissions test (PAU) in recent years have passed on their first try. However, many public university degree programmes require high grades of their applicants. This requirement was reinforced in 2010 with the approval of the new PAU, which introduced a set of voluntary tests, thus contributing to a substantial rise in the grades needed for admission in many programmes, especially those with the best career prospects. Secondary school grade averages are still quite important in final PAU grades, and there is widespread belief that many private schools tend to inflate their grades to improve their students' chances. Using microdata on the average secondary school grades and PAU scores of 22,455 students who passed the PAU in Andalusia in June 2010, this study tests the hypothesis of private school grade inflation, which questions the fairness of the Spanish admissions system. Using nonparametric tests, and distinguishing by gender and school type, analyses were run to determine if the difference between school grades and PAU grades is significantly higher in private schools than in public schools. The results, which are sensitive to the methodology used, show that in both private and public schools grades are inflated in comparison to PAU grades, but the results contradict the hypothesis that private schools practice more grade inflation than public schools.

Key words: University admissions test, private schools, grade inflation.

Resumen

En los últimos años más del 90% de los estudiantes que realizan la Prueba de Acceso a la Universidad (PAU) en España consiguen superarla en la convocatoria ordinaria. Sin embargo, acceder a muchas titulaciones en las universidades públicas requiere obtener calificaciones elevadas. Esta exigencia se ha visto reforzada tras la entrada en vigor en 2010 de la nueva PAU, al introducir una fase específica de exámenes voluntarios, que ha contribuido a elevar considerablemente las calificaciones para acceder a muchas titulaciones, sobre todo a las de mejores expectativas profesionales. La nota media de Bachillerato sigue teniendo bastante importancia en la calificación final de la PAU, y existe una creencia popular bastante extendida de que en muchos centros privados se tiende a inflar las calificaciones con la intención de aumentar las posibilidades de elección de sus estudiantes. A partir de los microdatos referidos a la calificación media de Bachillerato y a los exámenes de 22.455 estudiantes que superaron la PAU en Andalucía en junio de 2010 el objetivo de esta investigación es contrastar dicha hipótesis, que cuestiona la equidad del sistema de acceso en España. Mediante test no paramétricos se analiza, distinguiendo por género y modalidad de Bachillerato, si la diferencia entre la calificación de Bachillerato y la de los exámenes de la PAU es significativamente mayor en los centros privados que en los públicos. Los resultados, que son sensibles a la metodología utilizada, muestran que tanto en los centros privados como en los públicos las calificaciones de Bachillerato están infladas respecto a las obtenidas en selectividad, pero contradicen la hipótesis de que en los centros privados se inflan más las calificaciones que en los públicos.

Palabras clave: Prueba de Acceso a la Universidad (PAU), centros privados, inflado de calificaciones.

Introduction

The performance of the students in private Secondary Education Schools is usually better than the performance of public centers' students. This can be partially explained by their socioeconomic origin and especially by their parents' higher education level, which is a key factor of academic success (Sirin, 2005). This reality is independent from the fact that private schools might be giving their students deliberately raised grades. If it were shown that private schools award their students grades that overrate their competence level, especially in the subjects that facilitate access to the most demanded degrees, the Equal Opportunity Principle would be infringed.

In such situation, and given the importance that the Secondary School Grade Point Average (GPA) has in the university admission final grade, students from private schools, whose families have higher incomes on average, would be receiving certain advantage when it comes to choose university studies.

From the three Secondary School specialties established by the Ley Orgánica de Educación de 2006 (Education Organic Law, 2006; LOE): Arts, Humanities and Social Sciences, and Sciences and Technology, the latest is the one which allows access to the most demanded degrees in Spain. Thus, a harder competition in the Sciences and Technology branch is reflected in the high cutting grades in several of the degrees they give access to, as for example, Health Sciences (Ministerio de Educación Cultura y Deporte, 2012, pp. 17-18). For this reason, private and public schools that are trying to make their students obtain the best results in the PAU focus on this branch of Secondary School. The increase in the cutting grade of the degrees with more limited access is not only observed in the first year of the new PAU implementation, as a logical consequence of the scale change (from 10 to 14 points), but also in the following courses. Thus, for example, this evolution can be observed in the longitudinal data of the cutting grades by degrees and universities in Andalusia from 2010 to 2013 (Junta de Andalucía, 2014).

The weight of the Secondary School grade for the admission in university and in general, the access to public university in Spain, are subjects that have been addressed in certain detail and historic perspective by Muñoz (1995); Muñoz and Murillo (1997); Martínez and Guardiola (2001); Herrera Soler and García Laborda (2005); García Laborda (2012), and Ruiz de Gauna, Dávila, Etxeberria, and Sarasua (2013). The most internationally extended method to determine the admission to university studies needs to take into account both the grade in the last years of Secondary School and the grade of the standardized final exams (Atkinson and Geiser, 2009). In this sense, Muñoz-Repiso and Murillo (1999), and Muñoz-Repiso and Arrimadas (1997), after analyzing the University Access Tests in different European countries highlight that virtually in all of them the exam prevails as the most fair and adequate selection method. In this sense, extensive evidence exists about the relation between the results in the access tests and the performance in grades and postgrades (Kuncel, Herzlett and Ones, 2001; Sackett, Kuncel, Arneson, Cooper and Waters, 2009).

Secondary Schools can only decide about their exams' rating levels, therefore, in order to determine the possible overrating of the students' competence level in Secondary School, the results of the standardized final exams are usually used as reference, as they are uniformly applied to all the students of every centre, and they can be compared with the results of the Secondary School exams (Wikström and Wikström, 2005). Thus, the grades inflation would be caused by the teachers softening the rating rules, or assigning higher grades to a similar performance, or similar grades for a worse result (De Witte, Geys and Solondz, 2014). Nonetheless, the difference observed between the grades obtained in Secondary School and in the standardized exams, as the PAU 's, can also be explained by factors as information level, counseling, and training provided to the students facing the PAU, and by the characteristics of the teaching and measurement processes in the Secondary School which could vary from one centre to another. Additionally, several studies have shown that women have a worse academic performance than men in stressful situations (Jackson and Rushton, 2006), and is undeniable that the PAU represents a scenario of high tension and responsibility for many students.

The relation between the academic record of the students and the University Access Tests has been verified (González-Vallinas, Álvarez, Peiró and San Fabián, 2010), as it also has the fact that the average performance during Secondary School acts as a predictor of academic performance during university. In this sense, García, Alvarado and Jiménez (2000) agree with Goberna, López and Pastor (1987) in stating that the selectivity grade has less prognostic value than the average performance during Secondary School. In any event, improving selectivity tests and finding the appropriate procedures to select the students who with bigger success could face their university studies has been the aim of the works, among others, from Cuxart, Martí and Ferrer (1997) and from Goberna et ál. (1987). The latest, by means of a multiple regression model, identified the Secondary School subjects which better predict performance in the different faculties, finding that the predictors and their weighting vary depending on the degree, and therefore suggesting the use of specific scales for the access to each degree.

Precisely, one of the main novelties in the selectivity system implemented in Spain since 2010 has been the introduction of new tests aiming that the students improve their access grade, therefore favoring the selection of those with a higher success probability in certain university studies. This new PAU (Real Decreto 1892/2008 and subsequent corrections

and modifications) attempts to adapt to the reality of a new era, conforming the traditional selectivity exams to the needs of the European Higher Education Area, the new degrees system, and the provisions of the LOE. The new regulation establishes the creation of a Tests Organizing Commission with territorial competences in education, which will be in charge of establishing the specific process for the access to grade university studies in each Autonomous Community, in compliance with the basic selection rules established for the whole State. In Andalusia this process was expressed for the year 2010 in the Agreement of April, 8th, 2010, from the Dirección General de Universidades, Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía. The new PAU aims to contribute to the improvement of the academic performance and to facilitate the access to the results of the tests to the Organizing Commission, the Education Administration and to each centre (Rodríguez-Muniz, Torres and Álvarez-Martino, 2012).

Since 2010 the PAU consists of two phases, one obligatory –general– and one voluntary –specific. In the general phase, students have four exams –five if the Autonomous Community has a co-official language– on the following subjects: i) Spanish Language and Literature; ii) History of Philosophy (optional); iii) Foreign Language (to choose among English, French, Italian or Portuguese); and iv) Mode subject elected by the student. The rating of this phase is the simple arithmetic mean of the four exams, where it is necessary to obtain a minimum average grade of four points over ten.

The specific phase consist of a series of exams (a minimum of four) about the Mode subjects chosen by the student which have to be related with the knowledge range of the degree they are trying to access. The weighting of each of these exams in the final access grade depends on the degree and even on the university they are trying to access. Even if a student has chosen to take exams on the four subjects, only the ratings with a higher score will be considered, once the related weights of the chosen degree and university have been taken into account. There are subjects with a maximum weight (0.2) while others have half that weight (0.1), so those who obtain the higher grade (10) in two subjects of the specific phase whose weighting is 0.2 could obtain the higher score in this phase, four points. Thus, with this new system, the PAU 's final grade could reach 14 points: a maximum of 10 in the general phase and the Secondary School grade and a maximum of 4 in the specific phase.

In summary, passing the PAU requires a grade equal or higher than 5 as a result of the addition of 60% of the Secondary School average grade and 40% of the grade in the general phase, provided that a 4 over 10 is at least obtained in the general phase. Once this minimum score is exceeded, the PAU final grade, or Awarding Grade, is the result of adding the score of the specific phase to this score, that is, it is obtained through the following expression:

$$NA = (EAB * 0,6 + NFG * 0,4) + a * M_1 + b * M_2 \quad (1)$$

Where

NA = Nota de Adjudicación (Awarding Grade).

EAB = Expediente Académico Bachillerato (Secondary School Academic Record).

NFG = Nota de la fase General (General Phase Grade).

a, b = weighting parameters of the specific phase subjects.

M₁, M₂ = ratings of the two passed subjects of the specific phase that provide a better access grade taking the weightings into account.

It is important to note that with this scoring system a student aiming to access a degree with a high access rating needs to know and be able to choose the Mode subjects with the higher weighting for that degree, during their Secondary School years. And, thereafter, when registering in the PAU they must also strategically select the Mode subjects needed to take the exams, both in the general and the specific phase, as any chosen subject of the general phase has always a weighting of 0.1 in the access final grade, while that same subject can weight double (0.2) in the specific phase, depending on the chosen degree.

With the current access system, the Secondary School grade maintains a considerable weight in the PAU Awarding Grade, although lower than the weight it had when the specific phase did not exist. Nonetheless, with the Organic Law 8/2013, from 9th December, for the Improvement of the Educational Quality (LOMCE), and the expected disappearance of the current selectivity model in 2018, a new scenario opens up in which universities would be able to launch new methods of selection and admission of students, and where the role of Secondary School ratings could become essential for the access to university studies. In this sense,

the article 30 of this Law, in its point 1, provides that: “*Universities could determine the admission to official grade university studies of students that have obtained the Secondary School Degree or equivalent, by the Secondary School final grade criteria exclusively*” (p. 97.886). According to the LOMCE, to obtain the Secondary School Degree it is necessary to pass the new Secondary School Final Evaluation Test and reach a final Secondary School grade equal or higher than 5 points over 10, after weighting with a 60% the average of the numeric ratings obtained in each of the subjects taken during Secondary School and with a 40% the grade obtained in the final Secondary School evaluation.

Given the importance of the Secondary School average grade for the access to university studies, this research has the aim of verifying if, with the current Access System, the hypothesis stating that private schools overvalue their students Secondary School ratings, is true. This analysis is relevant because after the implementation of the new Access System, no research has been done in this sense in Spain or in Andalusia in particular. Specifically, the aim of this research is to verify with the data of the Autonomous Community of Andalusia, if among the students of the private schools, the performance fall in the PAU in relation with the average Secondary School performance, is higher than among students of public schools.

The data and the methodology used are described following this introduction, to analyze the differences between the Secondary School ratings and those obtained in the PAU exams in public and private centers. Next, the results obtained are provided and, lastly, the main conclusions are presented.

Methodology and Data

This research is conducted with anonymized microdata from the Consejería de Educación de la Junta de Andalucía (Department of Education of the Andalusian Government) from the students which passed the PAU in public universities of Andalusia in June, 2010. After connecting the provided microdata in three files, and eliminating the registers with *missing*, a database of 22,455 students has been created with Stata.12,

representing more than 99 per cent of the students which passed the PAU in the said call.

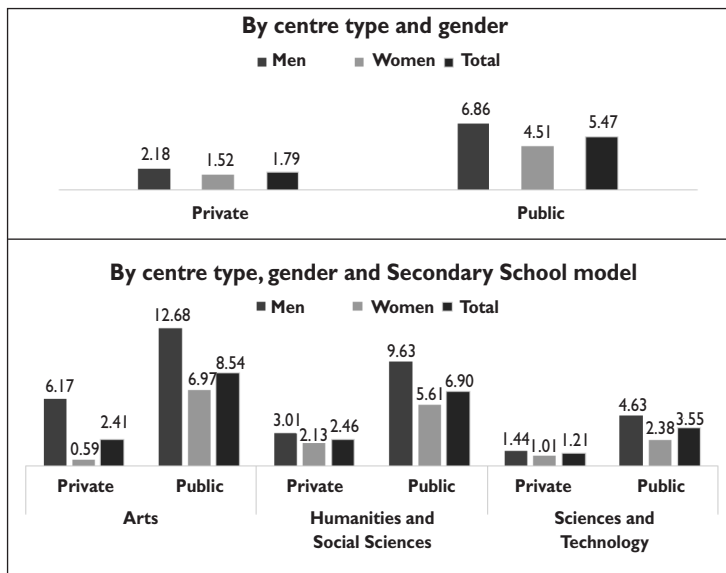
The grades in every subject of the general and specific phases of each student are available, as well as their Secondary School average grade and the type of school: public or private. Nonetheless, it is not possible to know if the centre is state-assisted, as these are recorded in the database as private, and the specific centre where the student coursed their studies can not be identified, nor can be identified the qualifying court, therefore, it is not possible to perform a multilevel analysis or apply a data-envelopment analysis. The gender of the student and the Secondary School branch taken by them are known, which allows for the break down of the analysis by groups, according to these characteristics.

In order to analyze the performance difference in Secondary School and in the PAU, the average grade in Secondary School is used as a measure of the first, and the average grade of the exams taken in selectivity is used as a measure of performance in such tests. Usually, the Secondary School grades of the students, whether from public or private centers, are higher in average than the grades obtained in the PAU exams. For the purpose of this paper, the absolute difference between the grade in Secondary School and the PAU exams' average can be used as a measure of the possible overvaluation of the Secondary School grade in relation to the grade in the access tests, as the relative difference between both in relation with the grade in the PAU can also be used. Therefore, for example, with an average grade of 9 in public schools and of 10 in private centers, and their correspondent average grades in the PAU exams of 8 and 9 respectively, the absolute difference between the grades of the Secondary School and the PAU is of 1 point for both kinds of centers. Nonetheless, in relative terms the Secondary School grade would be inflated in relation to the PAU's grade by an 11.1% in private centers versus a 12.5% in public schools. Both measures -absolute and relative- could lead to different conclusions and are only provided as examples in the first Table of Results (Table 1).

Not all the students which passed the PAU took part in the specific phase. It has to be taken into account the fact that the analyzed data is from the first year of life of the new access system, therefore the information and orientation levels of centers and families could have had a considerable influence in the students' decision of taking part or not in such phase. The percentage of students which did not take part in the specific phase, in relation to the total which passed the PAU, is shown in Chart 1. There were

fewer students taking this phase in public schools than in private schools. In every modality of Secondary School, the number of women that did not take part in the specific phase was always lower than the men's number. In this sense, it can be emphasized that very few students of the Sciences and Technology branch refused taking the specific phase. This data show that public centers' students are less active in the PAU than private schools' ones, which could be related to their personal motivations and to the level of counseling received, but it could also be due to factors as the performance level, as it is expected that lower level students would tend to simplify their PAU experience and to focus their efforts toward the basic subjects.

CHART I. Percentage of students which passed the PAU and did not take the specific phase, by centre type, gender and Secondary School model. Andalusia, June, 2010



Source: Department of Education of the Andalusian Government. Own research.

Due to the previous causes, students which did not take the specific phase (1,014) are excluded as a mean to homogenize the analyzed population as probably their aspirations in relation to the PAU were lower

than that of those who took part in both phases. The weighting of the specific phase grades are excluded, as these are not a consequence of a higher performance during the exams.

In order to verify if the absolute difference in the grades (Secondary School - PAU exams average) among the students of public and private schools is statistically significant, both parametric and non parametric tests could be used for the comparison of the averages (t test of Student). After verifying, through the Skewness/Kurtosis test for normality, that the requirements to use the first ones -normality of the frequencies distribution of each group and similar variability- are not achieved, a free distribution or non parametric test has been applied. Specifically, for the case of two samples or independent populations, as it is the case in this research –public and private centers’ students–, Kruskal-Wallis U test, also called Mann-Whitney-Wilcoxon test or Wilcoxon signed-rank test, is the most powerful option. The hypothesis (H₀) stating that there are no differences in grades overvaluation between public and private centers is contrasted.

Verifying the grades’ overvaluation level in public and private centers as a result of the absolute grades difference, implies obtaining results which overweight the possible grades inflation in private schools, as their students have better grades on average than public centers’ students (Calero and Escardíbul, 2007). With the aim of getting beyond this limitation, and according to Gaviria Soto (2005) and Pavía and Vila (2010), a simple linear regression model is used, where the dependent variable is the grades mean of the PAU exams and the independent variable is the average grade of the Secondary School record. Once the regression is done with the public centers’ data, from the estimated coefficients, a prediction is made regarding the grades the private schools students should obtain in the PAU exams, according to their grades in the Secondary School. With this procedure, which implies considering that the Secondary School grade affects the PAU grade similarly in public and private schools, and that the Secondary School average grade is a good predictor of the average grade in the access test (González-Vallinas, et ál., 2010), if it is established that the actual grades obtained by the private schools students are frequently lower than those predicted in the linear regression model, there would be evidence of a higher grades overvaluation in private centers. To determine if the difference among these grades -the estimated and the actual- is statistically relevant, it is necessary to use the Wilcoxon signed-rank test, which is the most appropriate method to compare two dependent or

related samples, as it allows taking into account not only the change in direction between the actual grade and the predicted one, but also its magnitude. The samples are dependent because the individuals considered by the interest variable (average grade in PAU exams) are the same (private centers' students), but in two different situations (actual grade and predicted grade as if the student came from a public centre). With this test, the null hypothesis (H_0) establishes that there is no difference between predicted grades and actual grades, and the hypothesis stating that there are no differences in grade overvaluation between public and private centers' students, is contrasted.

Results

Once verified that participation in the specific phase was higher among private centers' students than among public centers' students, the results of the students who did both the general and the specific phases (21,441) are shown below, with the aim of homogenize data.

Average grade in Secondary School and in the pau exams

The average grade of the Secondary School record, the average grade of the PAU exams and the absolute and relative differences among them by type of centre, are shown in Table 1. The average grade of the students' total in the PAU is 6.280 points over 10, that is, 1.222 points below their Secondary School average grade, which means that the grade of the records exceeds the average of the PAU exams in 19.46 per cent. These aggregated results are quite close to those of other researches performed before the new PAU came into effect, as for example those of Muñoz and Murillo (1997). The absolute difference among the said grades is slightly higher in private centers (1.250) than in public centers (1.212), thus, taking in consideration this result exclusively, the hypothesis stating that in private schools there is a higher grade overvalue than in public schools, could have sense. Although the difference is not large, some hundredths could be decisive to access some of the degrees of the public universities.

Nonetheless, the relative difference between both grades in relation to the one obtained in the PAU, reflects a larger distance between them in public centers (19.47 %) than in private centers (19.43 %).

TABLE I. Secondary School grades and average grade of PAU exams by type of centre. Andalusia, June 2010

		CENTRES					
		PRIVATE		PUBLIC		TOTAL	
		Average	Des. tip.	Average	Des. tip.	Average	Des. tip.
TOTAL	Secondary S. Rec.	7.683	1.187	7.436	1.126	7.502	1.148
	PAU exams	6.433	1.278	6.224	1.221	6.280	1.240
	Difference*	1.250		1.212		1.222	
	Difference (%)**	19.43		19.47		19.46	
No. Observ.		5,741		15,700		21,441	

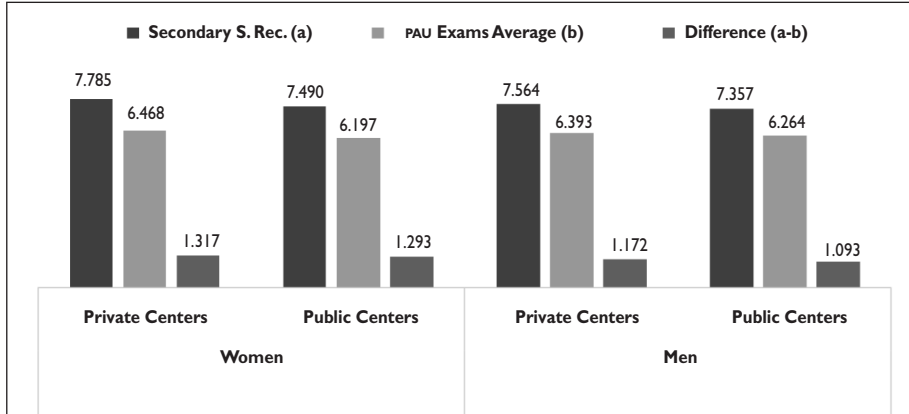
(*) Difference between the average score in academic record and average grade in PAU exams.

(**) Percentage difference referred to increase of the Secondary academic grade in relation to the average grade in PAU exams.

Source: Department of Education of the Andalusian Government. Own research.

Results by gender (Chart II) show that both men and women obtain a lower average grade in the PAU exams than in Secondary School. This difference is larger among women than men, despite the fact that women obtain a higher grade in the Secondary School than men. This larger performance fall in women's PAU in relation to men's, can not be directly attributed to conformity or lower expectations of women in relation to men regarding their score in the PAU as, as Chart I shows, more women take part in the specific phase than men, regardless of the type of Secondary studies coursed. For both genders it is also observed that private schools students lower more their grades in absolute terms.

CHART II. Secondary School grades and average grade of PAU exams by gender and type of centre. Andalusia, June, 2010

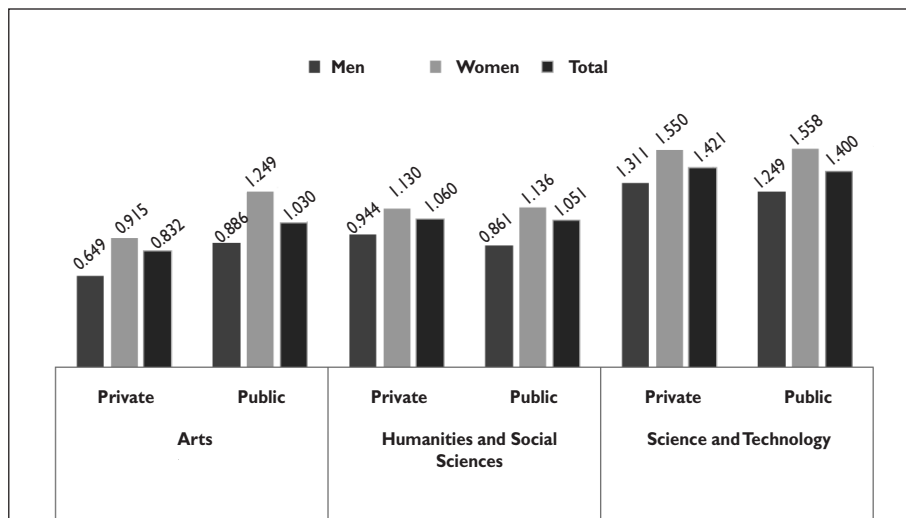


Source: Department of Education of the Andalusian Government. Own research.

However, the presence of women is not uniform in public and private schools, nor is uniform by types of Secondary studies, thus, the differences in gender shown in Chart II could be a consequence of, for example, the weight of women been larger than men's in the Secondary School where the difference is larger between the PAU average grade and the Secondary School grade.

The results by type of Secondary studies are shown in Chart III, where it is observed that the difference between the score in the academic record and the average grade in the PAU exams is more reduced in Art, and larger in Sciences and Technology. Again it is observed in every type of Secondary studies that women's grades fall more in the PAU than men's in average, both in public and private centers. Men in private centers in Humanities and Social Sciences and in Science and Technology register larger falls in grades than men in public schools, while in Arts the contrary happens. Nonetheless, women in private schools of all types of Secondary studies show smaller falls in their PAU grades than women in public centers.

CHART III. Difference between Secondary School grade and average grade in the PAU exams by type of centre, gender and type Secondary studies. Andalusia, June, 2010



Source: Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Own research.

To verify if these differences are statistically significant, in Table II the results of the non parametric test of the Wilcoxon ranks-sum are shown. In the fifth and sixth columns the sum of the observed and expected ranks is shown, respectively. For the total of private centers' students the sum of the observed ranks is higher than the expected ones and, as a consequence, in public centers the contrary occurs. As this difference between centers is statistically significant, it can be stated that the differences between the Secondary School grade and the average of all the PAU exams have a different median in private and public centers. In addition to this, the probability of this difference being higher in private centers than in public centers is of 0.512. Consequently, the results for the students' total confirm a possible larger inflation in Secondary School grades than in the PAU grades and also a larger one in private than in public centers.

For the group of women the observed differences between private and public centers are not statistically significant, nonetheless, there are statistically significant differences among the female secondary students of

Art. In this sense, it can be stated that the probability of the difference in grades (between Secondary School and the PAU) being lower in private centers than in public centers is of 0.451.

TABLE II. Non parametric test of the Wilcoxon ranks-sum for the difference between the Secondary School grade and the average grade in the PAU. Andalusia, June 2010

	TYPE OF CENTER	No. OBSERV.	DIFFERENCE (I)	Ranks sum		VALUE Z	PROB> Z	PROB PRIV>PUB.	
				Observed value	Expected value				
Students	Private	5,741	1.250	62.620.737,0	61.549.261,0	2.670	0.0076	0.512***	
Total	Public	15,700	1.212	1,672e+08	1,683e+08				
Women Total	Private	3,095	1.317	19.575.493,0	19.317.443,0	1.484	0.1377	0.509	
	Public	9,387	1.293	58.330.910,0	58.588.961,0				
Women	Arts	Private	166	0.915	64.740,5	70.301,0	-1.970	0.0488	0.451**
		Public	680	1.249	293.540,5	287.980,0			
	Human. & Soc. Sci	Private	1,466	1.130	4.826.561,0	4.847.329,0	-0.322	0.7474	0.497
		Public	5,146	1.136	17.036.017,0	17.015.249,0			
	Sciences & Tech.	Private	1,463	1.550	3.665.389,0	3.675.787,5	-0.223	0.8238	0.498
		Public	3,561	1.558	8.957.411,0	8.947.012,5			
Men Total	Private	2,646	1.172	12.234.695,0	11.854.080,0	3.408	0.0007	0.523***	
	Public	6,313	1.092	27.901.625,0	28.282.240,0				
Men	Arts	Private	76	0.649	10.916,0	12.084,0	-1.677	0.0936	0.436*
		Public	241	0.886	39.487,0	38.319,0			
	Human. & Soc. Sci	Private	869	0.944	1.437.132,5	1.388.227,5	2.109	0.0350	0.524**
		Public	2,325	0.886	3.665.282,5	3.714.187,5			
	Sciences & Tech.	Private	1,701	1.311	4.752.349,5	4.634.374,5	2.193	0.0283	0.519**
		Public	3,747	1.249	10.090.727,0	10.208.702			

(I) Diference between the average score in the Secondary School academic record and average grade in all the PAU exams.
***, **, * significant differences at 1%, 5% and 10%, respectively.

Source: Department of Education of the Andalusian Government. Own research

Differences between centers are statistically significant for the men's total, where the probability of the grades fall being larger in private than in public centers is of 0.523. Similar results are observed among men who coursed Secondary studies of Humanities and Social Sciences and Sciences and Technologies. Nonetheless, in Arts, regardless of gender, the larger grade difference between public and private centers is statistically significant, with a confidence level of only 90 per cent for men in this case.

Obtained average grade compared to the predicted grade

Faced with the limitation of using the absolute variation of grades as a measure of their difference, as it was anticipated in the Methodology section, the coefficients of the linear regression of the access tests grades of the public centers' students are now estimated from their corresponding average grades in Secondary School. Later the average grade obtained in the PAU by each private centre student is compared with its corresponding predicted grade from their Secondary School average grade, although using the linear regression coefficients of the public centers.

As it can be observed in Table III, where the results of the linear regression for public centers are shown, for the population total almost 50 per cent of the PAU 's grades variability is explained by the average grade in Secondary School ($R^2=0.4905$). R^2 is higher in the women sub-sample than in men's and, regardless of gender, it is higher in Science and Technology than in Humanities and Social Sciences, and Arts.

Using the linear regression coefficients of the public centers (Table III) and the Secondary School grade of the private centers' students, the grade that each student should have in the PAU has been estimated as if they had studied in a public centre. Next, both groups' grades are compared: the actual grades in the PAU by private schools' students and the predicted grades as if those had studied in public centers. The results of the test applied for the comparison, the Wilcoxon signed-rank sum, are shown in Table IV. According to this test, if the estimated ranks sum is not significantly different from the positive ranks sum (or from the negative ranks sum) the null hypothesis stating that there are not grades' overvalue differences between students of public and private centers could not be rejected. This is what is shown in Table IV for the men total, and specifically for those who coursed the Humanities and Social Sciences, and Science and Technology

Secondary studies. Consequently, it can be accepted that there are not statistically significant differences in grades' overvalue between public and private centers among men.

TABLE III. Linear regression of the PAU's grade from the Secondary School grade of public centers' students, by gender and type of Secondary studies. Andalusia, June, 2010

		COEFFICIENTS		R ²	F	Prob > F	No. Observ.
		Constant	Secondary School Grade				
Population Total		0.5775***	0.7593***	0.4905	15,110.36	0.0000	15,700
WOMEN TOTAL		0.4766 ***	0.7637***	0.5019	9,456.53	0.0000	9,387
WOMEN	Arts	1.0089***	0.7129***	0.4775	619.65	0.0000	680
	Humanities-Soc.Sci	0.5091***	0.7729***	0.4913	4,968.17	0.0000	5,146
	Sciences-Technology	-0.3530***	0.8469***	0.5460	4,280.41	0.0000	3,561
MEN TOTAL		0.6488 ***	0.7633***	0.4840	5,920.58	0.0000	6,313
MEN	Arts	1.1625***	0.7069***	0.3746	143.18	0.0000	241
	Humanities-Soc.Sci	1.1668***	0.7122***	0.4224	1,698.66	0.0000	2,325
	Sciences-Technology	-0.0191	0.8373***	0.5389	4,376.55	0.0000	3,747

***, **, * significant coefficients at 1%, 5% and 10%, respectively. Residuals are normal and estimators are solid.

Source: Department of Education of the Andalusian Government. Own research.

Nonetheless, if the sum of positive ranks is significantly higher than the sum of negative ranks, there would be evidence that in public centers there is a larger grades' overvalue than in private schools, and vice versa. In Table IV it is observed that in every case with statistically significant differences, the sum of positive ranks is higher than the sum of negatives'. Thus, for the population total, for the case of women of any type of Secondary studies and men studying Arts, it can be stated that there is a larger grades overvalue in public than in private centers.

TABLE IV. Results of the Wilcoxon signed-rank sum test for the difference between the average grade obtained in the PAU by private schools' students and the predicted grade in the linear regression model. Andalusia, June, 2010

		RANK SUM			VALUE OF Z	PROB > Z
		Expected	Positives	Negatives		
POPULATION TOTAL		8,240,988.0	8,643,070.5	7,838,905.5	3.202	0.0014***
WOMEN TOTAL		2,395,484.5	2,587,920.0	2,203,049.0	3.871	0.0001***
WOMEN	Arts	6,930.0	8,808.5	5,051.5	3.029	0.0025***
	Humanities-Soc.Sci	537,628.0	580,200.5	495,055.5	2.626	0.0086***
	Sciences-Technology	535,430.5	588,618.5	482,242.5	3.291	0.0010***
MEN TOTAL		1,750,963.0	1,729,075.5	1,772,850.5	-0.557	0.5776
MEN	Arts	1,462.5.0	2,044.5	880.5	3.013	0.0026***
	Humanities-Soc.Sci	189,007.0	181,675.5	196,338.5	-0.991	0.3219
	Sciences-Technology	723,753.0	713,929.0	733,577.0	-0.485	0.6278

***, **, * significant coefficients at 1%, 5% and 10%, respectively.

Source: Department of Education of the Andalusian Government. Own research.

The actual grades obtained in the PAU by women in private schools have been higher than the estimates from their Secondary School grades with the regression coefficients of the public centers, which indicate that women's grades in public schools in any type of Secondary studies are more overvalued than grades in private schools.

Conclusions

In this work the Secondary School grade of the students which passed the PAU in Andalusia has been compared with their average grade in the

University Access Tests, using the difference between them as an indicator of the Secondary School grades' overvalue level in public and private centers. Students which did not take the specific phase of the PAU are excluded as a mean to homogenize the analyzed population as, probably their aspirations in relation to the PAU were lower than that of those who took part in both phases. The level of participation in the specific test was very important, although with differences by type of centre and gender, as private schools' students and women, took relatively more part than public schools' students and men, respectively.

Results show that both in public and private centers, Secondary School grades are substantially higher than those obtained in the PAU. The difference between them is higher if we look at the students' gender rather than the type of centre. Thus, women register larger falls in their grades than men, both in public and private centers. One reason for this could be that they face the PAU with more anxiety than men (Jurajda and Munich, 2011; Rodrigues and Pelisoli, 2008), which negatively affects their academic performance.

Regarding the absolute grades fall in the PAU in relation to the grades in Secondary School, it has been verified that, for the students' total, the Secondary School grades' overvalue level is slightly higher in private centers (1.250) than in public schools (1.212). The difference between centers is statistically significant for the students' total, and specifically among men which coursed Humanities and Social Sciences, and Science and Technology, but not among women. On the contrary, in the Arts branch, overvalue is higher in public centers than in private schools, both among men and women, and the difference between centers is statistically significant.

Taking into account that the absolute difference between the Secondary School grade and the average grade of the PAU exams overestimates the grades' overvalue in private centers, the average grade in the PAU of each of the private schools' students has been compared with their predicted grade from their Secondary School grade, using the linear regression coefficients estimated for public centers. With this procedure only the results related to the Arts branch are confirmed, which show that the Secondary School grades are more overvalued in public centers than in private ones. Although in no case is it confirmed that the grades' overvalue is statistically higher in private centers than in public ones. On the contrary, in the women's case, and in all Secondary School branches, overvalue is higher in public centers than in private schools.

Ultimately, no empirical evidence has been found of a higher grades' overvalue in private centers than in public schools. The fall in the PAU grades in relation to the Secondary School grades could be explained by factors as the counseling and training level of the students facing the PAU, or their response to stressful situations. The analysis of these factors could undoubtedly constitute future lines of research, although to this day they could not be performed with the available data. The results of this work confirm the importance of the evaluation and control actions of the PAU's Organizing Commissions in each Autonomous Community. In the case of considerable deviations between the PAU's and the Secondary School grades, or in the participation level in the specific phase, it would be required to establish mechanisms for the control of the methods and evaluation criteria of the centers as well as their counseling systems. Although there are not initial reasons to believe that the results in Andalusia are substantially different from those of any other region of Spain, it would be advisable to perform similar researches with the data of other Spanish regions and in more recent courses, most notably as in the future the Secondary School grade could be even more important for the access to the most demanded university degrees.

Bibliographic References

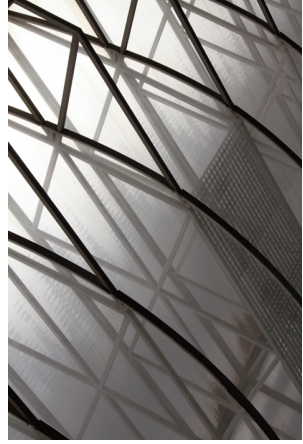
- Atkinson, R. C. y Geiser, S. (2009). Reflections on a century of college admissions tests. *Research & Occasional Paper Series*, University of California, Berkeley, CSHE.4.09.
- Calero, J. y Escardíbul, J. O. (2007). Evaluación de servicios educativos: el rendimiento en los centros públicos y privados medido en PISA-2003. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 183 (4), 33-66.
- Cuxart Jardí, A., Martí Recober, M. y Ferrer Julià, F. (1997). Algunos factores que inciden en el rendimiento y la evaluación en los alumnos de las pruebas de acceso a la universidad. *Revista de Educación*, 314, 63-88.
- De Witte, K., Geys, B., y Solondz, C. (2014). Public Expenditures, Educational Outcomes and Grade Inflation: Theory and Evidence from a Policy Intervention in the Netherlands. *Economics of Education Review*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2014.02.003>

- García Laborda, J. (2012). De la Selectividad a la Prueba de Acceso a la Universidad: pasado, presente y un futuro no muy lejano. *Revista de Educación*, 357, 17-27.
- García, M. V., Alvarado, J. M. y Jiménez, A. (2000). La predicción del rendimiento académico: regresión lineal versus regresión logística. *Psicothema*, 12 (2), 248-525.
- Gaviria Soto, J. L. (2005). La equiparación del expediente de Bachillerato en el proceso de selección de alumnos para el acceso a la Universidad. *Revista de Educación*, 337, 351-387.
- Goberna, M. A., López, M. A. y Pastor, J. T. (1987). La predicción del rendimiento como criterio para el ingreso en la universidad. *Revista de Educación*, 283, 235-248.
- González-Vallinas, P., Álvarez, J. L., Peiró i Gregori, S. y San Fabián Maroto, J. L. (2010). Mito y realidad en las diferencias de resultados en bachillerato y en la prueba de acceso a la universidad de los centros públicos y privados en Asturias en el período 2004-2008. *Revista Iberoamericana de Educación*, 53 (7).
- Herrera Soler, H. y García Laborda, J. (Eds.). (2005). Estudios y Criterios para una Selectividad de Calidad en el examen de inglés. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Jackson, D. N. y Rushton, J. P. (2006). Males have greater g: Sex differences in general mental ability from 100,000 17- to 18-year-olds on the Scholastic Assessment Test. *Intelligence*, 34 479-486.
- Junta de Andalucía (2010). Acuerdo de 8 de abril de 2010, de la Dirección General de Universidades, Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que se establece el procedimiento para el ingreso en los estudios universitarios de Grado. *BOJA*, 25 de mayo, 100, 36-42.
- Junta de Andalucía. Distrito Único Andaluz (2014). Cutting grades results of previous years. At http://www.juntadeandalucia.es/innovacioncienciayempresa/sguit/g_not_cor_anteriores.php.
- Jurajda, S. y Munich, D. (2011). Gender Gap in Performance under Competitive Pressure: Admissions to Czech Universities. *The American Economic Review*, 101 (3), 514-518.
- Kuncel, N. R., Hezlett, S. A., y Ones, D. S. (2001). A comprehensive meta-analysis of the predictive validity of the graduate record examinations: implications for graduate student selection and performance. *Psychological bulletin*, 127 (1), 162.

- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado (España)*, 4 de mayo de 2006, 106, 17.158-17.207.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa. *Boletín Oficial del Estado (España)*, 10 de diciembre de 2013, 295, 97.858- 97.921.
- Martínez, J. y Guardiola, R. (2001). El acceso a la universidad pública. *Revista de educación*, 325 (3), 195-224.
- Ministerio de Educación Cultura y Deporte (2012). Data and numbers of the Spanish University System. Madrid: Secretaría General Técnica, Subdirección General de Documentación y Publicaciones. At <http://www.mecd.gob.es/dctm/sue/datos-y-cifras-sistema-universitario-espanol.pdf?documentId=0901e72b814eed28>.
- Muñoz-Repiso, M. y Arrimadas, I. (1997). El acceso a la Universidad en Europa: problema común, soluciones diferentes. *Revista de Educación*, 314, 115-134.
- Muñoz-Repiso, M. y Murillo, F. J. (1999). La selectividad a examen. Estudio comparativo del acceso a la universidad en algunos países de Europa. *Cuadernos de Pedagogía*, 282, 91-97.
- Muñoz, M. y Murillo, F. J. (1997). Los resultados en la selectividad actual: algunas cuestiones a debate. *Revista de Educación*, 314 (3), 29-49.
- Muñoz, F. (1995). El sistema de acceso a la universidad en España: perspectiva histórica. *Revista de Educación*, 308, 3-61.
- Pavía, J. M. y Vila, E. (2010). ¿Equidad académica en el acceso a la universidad? Enseñanza secundaria pública versus privada?. *Investigaciones de Economía de la Educación*, 4, 87-94.
- Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas. *Boletín Oficial del Estado (España)*, 24 de noviembre de 2008, 283, 46.932-46.946 y posteriores correcciones, modificaciones y actualizaciones. Recuperado de <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-18947>
- Rodrigues, D. G. y Pelisoli, C. (2008). Ansiedade em vestibulandos: um estudo exploratório. Anxiety in candidates for university entrance examinations: an exploratory study. *Revista de Psiquiatria Clínica*, 35 (5), 171-177.
- Rodríguez-Muñiz, L. J., Torres, E., y Álvarez-Martino, E. (2012). Diseño metodológico para la elaboración de estadísticas de la Prueba de Acceso

- a la Universidad. *Aula abierta*, 40 (3), 83-96.
- Ruiz de Gauna Gorostiza, J., Davila Balsera, P., Etxeberria Murgiondo, J. y Sarasua Fernández, J. M. (2013). Pruebas de selectividad en Matemáticas en la UPV-EHU. Resultados y opiniones de los profesores. *Revista de Educación*, 362, 217-246.
- Sackett, P. R., Kuncel, N. R., Arneson, J. J., Cooper, S. R., y Waters, S. D. (2009). Does socioeconomic status explain the relationship between admissions tests and post-secondary academic performance?. *Psychological bulletin*, 135 (1), 1-22.
- Sirin, S. (2005). Socioeconomic status and academic achievement: A meta-analytic review. *Review of Educational Research*, 75, 417-453.
- Wikström, C., y Wikström, M. (2005). Grade inflation and school competition: an empirical analysis based on the Swedish upper secondary schools. *Economics of education Review*, 24 (3), 309-322.

Contact address: Dolores Moreno-Herrero. Universidad de Granada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada. Campus Universitario de La Cartuja, s/n; 18071, Granada, España. E-mail: mdmoreno@ugr.es



Reseñas

Reseñas y libros recibidos

Libros reseñados

GARCÍA FERNÁNDEZ, J.A. y MORENO HERRERO, I. (COORDS.) (2014). *Escuela, diversidad cultural e inclusión*. Madrid: Los Libros de la Catarata. 221 páginas. ISBN: 978-84-8319-884-1 (Xavier Besalú).

BARRO AMENEIRO, S. (2013). + *Universidad - Especulación*. A Coruña: Netbiblo. 174 pp. ISBN: 978-84-15562-58-0 (Sara Fernández López).

CANTÓN, I. y PINO, M. (COORDS.) (2014). *Organización de centros educativos en la sociedad del conocimiento*. Madrid: Alianza. 320 pp. ISBN: 978-84-206-8469-7. (Gonzalo de Castro-Acuña Vidal).

HARGREAVES, A. y FULLAN, M. (2014). *Capital profesional. Transformar la enseñanza en cada escuela*. Madrid: Ediciones Morata, 239 pp. ISBN: 978-84-7112-725-9. (M^a Rosel Bolívar Ruano).

WHATLING, T. (2013). *Mediación: habilidades y estrategias*. Madrid: Narcea. 141 pp. ISBN: 978-84-277-1942-2. (Paloma Calleja Martínez).

Libros recibidos

GAIRÍN, J., RODRÍGUEZ-GÓMEZ D. y CASTRO, D. (COORDS.) (2013). *Éxito académico de colectivos vulnerables en entorno de riesgo en Latinoamérica*. Madrid. Wolters Kluwer. 246 pp. ISBN: 978-84-9987-077-9.

GAIRÍN, J. (COORD.). (2013). *Relación de los centros educativos de enseñanza secundaria con el entorno de Iberoamérica*. Santiago de Chile. Santillana Chile. 223 pp. ISBN: 978-956-15-2423-1.

CACCIAMANI, S. (2014). *Formular hipótesis para el conocimiento*. Madrid. Narcea Ediciones. 143 pp. ISBN: 978-84-369-5557-6.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J.A. y MORENO HERRERO, I. (COORDS.) (2014). *Escuela, diversidad cultural e inclusión*. Madrid: Los Libros de la Catarata. 221 páginas. ISBN: 978-84-8319-884-1.

Escuela, diversidad cultural e inclusión es una obra colectiva del Grupo ÍNDICE (Investigación sobre Diversidad Cultural y Educación) de la Universidad Complutense de Madrid, que recoge y da coherencia y sentido a la investigación realizada por dicho Grupo a lo largo de los últimos 15 años.

Estamos ante un ejemplo paradigmático de lo que debería ser la investigación sobre la enseñanza: un esfuerzo riguroso, sistemático, sólidamente asentado, interdisciplinar, para conocer y comprender un ámbito específico de la práctica educativa, con el fin de ofrecer evidencias y pautas a los que tienen en sus manos el poder de tomar decisiones de política educativa y de situarse en la piel del profesorado, en el interior de los centros educativos, para someter a crítica sus prácticas cotidianas (no desde *a priori* pseudocientíficos, sino desde la asunción plena de los condicionamientos e intereses varios que confluyen en ellas) y elaborar con ellos dispositivos, estrategias, proyectos... a modo de hipótesis alternativas, susceptibles de ser experimentadas y analizadas, más congruentes con una educación realmente inclusiva y de calidad para todos, y más acorde con las conclusiones de la investigación educativa.

El ámbito escogido es el de la atención educativa a la diversidad cultural y lingüística y el campo de operaciones la Comunidad de Madrid.

La primera parte descubre algunas de las realidades y reacciones del sistema educativo ante esa diversidad. Un ejemplo: el plurilingüismo escolar no es patrimonio del alumnado de origen extranjero, sino que se nutre también del alumnado que utiliza sistemas de comunicación no convencionales. Otro: a pesar del “abrumador” consenso entre los investigadores acerca de su inadecuación, se sigue pretendiendo que el alumnado que desconoce la lengua de instrucción adquiera la competencia necesaria en aulas específicas para después incorporarse al aula ordinaria. Vana ilusión, dicen los autores, pues dicha equiparación difícilmente puede alcanzarse, aunque más graves son sus implicaciones: el aislamiento, la exclusión temporal de dicho alumnado, considerado el único responsable del problema generado, y la indiferencia estanca del resto de estructuras del centro, que suelen permanecer tranquilamente al margen. Y aun un tercero: la invisibilización de las lenguas no oficiales, sabiendo como

sabemos que la lengua es parte sustancial de la identidad y del bagaje cognitivo del alumnado, que es una plataforma que contribuye al aprendizaje de nuevas lenguas y que el no reconocimiento de este saber puede comprometer gravemente su porvenir académico y social.

En la segunda parte se da cuenta de tres investigaciones consecutivas del Grupo ÍNDICE. La primera, “La respuesta a las necesidades educativas de los hijos de inmigrantes”, ponía al descubierto los desequilibrios en la escolarización de este alumnado, los mecanismos de exclusión encubiertos utilizados por algunos centros y la utilización de recursos específicos y segregadores. El segundo proyecto, “Estudio del funcionamiento de las aulas de enlace madrileñas”, tuvo un recorrido controvertido, pues sus conclusiones (la ineficacia de dichas aulas para lograr los objetivos pretendidos y sus implicaciones estigmatizadoras y utilitaristas) no fueron bien recibidas por las autoridades y por un sector amplio del profesorado. Sin embargo, a partir del curso 2009-2010 se inició el desmontaje de las aulas de enlace, no como consecuencia de la investigación que reseñamos, sino de la reducción del gasto público en educación.

El tercer proyecto se ha desarrollado a lo largo de estos últimos años (2009-2013): “Estudio y propuesta de educación inclusiva para la atención a la diversidad cultural y lingüística en centros escolares de la Comunidad de Madrid”. Dos son las líneas de acción esbozadas: la introducción de modificaciones en los planes institucionales y en la organización interna de los centros y la adopción de una estrategia global que desarrolle el plurilingüismo y, en este contexto, medidas de apoyo lingüístico que faciliten la incorporación del alumnado que no domina la lengua de instrucción al currículo ordinario (implicando a toda la comunidad educativa, actuando desde el aula ordinaria, explotando las posibilidades de la web 2.0).

Libros como este reconcilian a la academia con el común de los mortales, con maestros y profesores que, día a día, batallan en entornos sociales repletos de dificultades. Porque ofrece una mirada próxima, porque no dicta desde el laboratorio, sino que se ensucia las manos y sugiere desde la prudencia que deriva del conocimiento profundo de la realidad y del diálogo ininterrumpido con ellos.

Xavier Besalú

BARRO AMENEIRO, S. (2013). + *Universidad - Especulación*. A Coruña: Netbiblo. 174 pp. ISBN: 978-84-15562-58-0.

La obra + *Universidad - Especulación* analiza en detalle el papel que desempeña la Universidad en el desarrollo de la economía y sociedad española actual. Su principal novedad radica en la aproximación seguida por el autor. Senén Barro, antiguo rector de la Universidad de Santiago de Compostela, adopta un enfoque de sistemas. Así, mientras en el primer capítulo, *Universidad*, introduce los temas que tratará, en el resto de capítulos analiza la interdependencia y las interacciones entre la Universidad y la economía (Capítulo 2) y la sociedad (Capítulo 3). Esta aproximación sistémica ayuda a tener una visión global del complejo ecosistema en el que la Universidad desarrolla su actividad. Dichas interrelaciones pivotan fundamentalmente sobre aspectos a los que, hasta ahora, la academia había prestado poca atención, como son la transferencia, la innovación y el emprendimiento desarrollados en la propia Universidad, aspectos que centran el último y cuarto capítulo de la obra.

Se trata a su vez de un libro valiente, ya que diagnostica de forma precisa los problemas estructurales de la Universidad española. Lejos de centrarse en indicadores parciales, que a menudo aparecen en estudios menos profundos reflejando una imagen sesgada de la Universidad, Barro traduce, sin edulcorantes, los síntomas de esos problemas a términos fácilmente entendibles. Además, disecciona tales disfunciones con el fin último de conocer qué parte del problema, y por tanto de la solución, es directamente atribuible a la Universidad, y cuál es la corresponsabilidad de la sociedad, la economía y las administraciones en esta situación. Este tipo de análisis es escaso y fundamental; mientras la mayoría de trabajos similares abordan los problemas de la Universidad desde una sola perspectiva, lo cual suele equivaler a menudo a parchear las situaciones, Barro intenta aportar soluciones viables abarcando a todas las partes involucradas en el ecosistema universitario.

Merece especial atención cómo maneja el autor la bibliografía, en su mayoría informes y artículos sumamente recientes. Lejos de escudarse de forma aséptica en los resultados de otros, Barro toma abiertamente una posición frente a cada una de las problemáticas señaladas y solo se sirve de los resultados de otros autores para ilustrar sus argumentos.

Por su parte, el título puede resultar un poco engañoso en relación a

los contenidos que el lector espera encontrar. En su lugar, un título como “- *Especulación acerca de la Universidad*” hubiese sido más apropiado, puesto que se desmontan muchos mitos e ideas preconcebidas, y hasta cierto punto infundadas, en torno a la institución. Sin embargo, sospecho que la elección del título original ha sido completamente intencionada por alguien que demuestra un dominio tan preciso del lenguaje.

Sin duda, la mayor aportación de la obra radica en las soluciones que plantea a todos y cada uno de los problemas detectados. Una síntesis amena de dichas soluciones puede encontrarse en el “*Glosario de más y menos*” que aparece al final del libro. Dichas soluciones, a pesar de su heterogeneidad, presentan dos características comunes, y de sentido común: por un lado, huyen de extremismos, buscando soluciones equilibradas, y por otro, tienen una orientación a medio y largo plazo, evitando la inmediatez y la visión cortoplacista que ha caracterizado la política universitaria, y en general educativa, en nuestro país.

En mi opinión, se trata de una lectura imprescindible para todo aquel que participe en la gestión, investigación y docencia universitaria, o simplemente que alguna vez haya reflexionado acerca del papel de la Universidad en la sociedad.

English version

The book + *University – Speculation* (+ *Universidad – Especulación*) is a detailed and comprehensive diagnosis of the role played by University in the development of the contemporary Spanish economy and society. Its main novelty lies in the approach followed by its author. Senén Barro, former president of the University of Santiago de Compostela, follows a systems’ approach. Thus, whereas the first chapter, *University*, lays out the themes of the book, in the remaining chapters Barro analyzes the interdependence and interactions between University and the economy (Chapter 2) and the society (Chapter 3). This systemic vision is extremely helpful in order to allow a full understanding of the complex ecosystem where the University develops its activity. These interactions mainly revolve around aspects that, until recently, have attracted little attention from the academy, namely, technology transfer, innovation and entrepreneurial

activities carried out by the University, issues that are dealt with in the fourth and final chapter of the book.

It is also a brave book since it provides a precise diagnosis of the structural problems of the Spanish university system. Thus Barro translates the symptoms of the diseases into practical terms, without holding back. This is a sharp contrast with other more superficial studies that commonly end up offering a biased picture of the University by paying attention to a myriad of partial indicators. Furthermore, the author dissects these dysfunctional aspects to find out to what extent their causes, and possibly their solutions, are at the University level or need also the engagement of governments, economy and society. The analysis presented is both rare and necessary; whereas most of similar books face the University's problems from a single perspective, which usually leads to patchy solutions, Barro attempts to deliver feasible solutions by taking into account the multiple dimensions involved in the University's ecosystem

It is especially remarkable how the author deals with the bibliography, mainly composed by recent reports and articles. Instead of sheltering behind other authors' results, Barro openly shows his opinion regarding each of the analyzed themes and uses previous results just to support his arguments.

The title itself may be a bit deceptive about the contents that readers expect. A more suitable title would have been “- *Speculation about University*” since the book dismantles many myths and preconceptions surrounding the institution. Nevertheless, my suspicion is that the choice of the original title has been fully intentioned by an author that demonstrates a precise use of the language.

Without a doubt, the proposals for dealing with each one of the exposed problems are the main contribution of the author. An enjoyable synthesis of these proposals can be found in the “*Glossary of more and less*” that appears at the end of the book. This broad and heterogeneous range of proposed solutions have two characteristics in common full of common sense: firstly, extremism is avoided in favor of balanced solutions, secondly, measures are intended for the medium and long term, in contrast with the immediacy and short sightedness approach that has characterized the Spanish educational policy in general, and the university policy in particular.

In my opinion, this is an unmissable read for all those involved in managing, researching and teaching in universities, and also for those who just have reflected on the role of the University in society.

Sara Fernández López

CANTÓN, I. y PINO, M. (COORDS.) (2014). *Organización de centros educativos en la sociedad del conocimiento*. Madrid: Alianza. 320 pp. ISBN: 978-84-206-8469-7.

Esta obra, coordinada por Isabel Cantón y Margarita Pino y en la que colaboran profesores expertos del ámbito universitario nacional, constituye un estudio completo que desmenuza de forma pormenorizada el ecosistema escolar. Se presentan los centros educativos como complejas organizaciones, en las que la sociedad cambiante en la que vivimos provoca, además, constantes adaptaciones, igualmente difíciles de llevar a cabo.

El punto de partida es el concepto de organización escolar: se identifica su naturaleza y su contenido y se explican las diferentes teorías que la fundamentan. Estos estudios caracterizan a la escuela como una organización con unas metas y una estructura bien definidas bajo la gestión y el liderazgo de la dirección.

Una vez establecida y definida la escuela como una organización junto con sus características, se examina el marco legislativo y normativo español, de aplicación en los centros docentes en las diferentes etapas educativas de Infantil a Secundaria en centros públicos, privados y concertados: desde los derechos, deberes y normas de convivencia del alumnado, pasando por la ordenación de los diferentes cuerpos de la función pública docente.

A continuación, se profundiza en la organización de los principales actores que forman parte de la comunidad escolar. Así, el alumnado debe ser organizado en diversas estructuras que faciliten su aprendizaje: los autores se decantan por una división en ciclos, a nivel vertical; y a nivel horizontal, grupos heterogéneos y flexibles. De esta forma se contribuye a la igualdad de oportunidades, de resultados y al éxito de todo el alumnado

sin separar por niveles de rendimiento. Asimismo, el profesorado debe organizarse en el trabajo en equipo, lo que implica un compromiso y consenso para llevar a cabo tanto la función docente como el resto de actividades del centro.

Y llegados a este punto, ¿qué tipo de directores se necesitan y qué competencias se les deben exigir? La Dirección de los centros tiene una importancia estratégica de cara a la consecución de los objetivos planteados y, en este sentido, se hace énfasis en la importancia del liderazgo conjuntamente con la capacidad de gestión, y no solo esta última de forma aislada.

Se presenta al Proyecto Educativo de Centro como el documento e instrumento que sirve de referencia para la justificación de decisiones que se toman, y que ha de estar abierto a la renovación y al consenso de los participantes en la comunidad escolar. Esta participación y apertura ha de estar presente en la comunidad escolar en la que participarán no solo alumnos y profesorado, sino también las familias: según los autores, la escuela ha de ser un espacio fluido, acogedor y favorecedor de los derechos y deberes de todos ellos.

Son numerosos y variados los factores que influyen en la mejora de la enseñanza y de la propia institución educativa, si bien los constantes y rápidos cambios en que vive nuestra sociedad son un obstáculo para la introducción de mejoras y para la innovación institucional: incluso las numerosas reformas educativas no han supuesto un cambio notorio de las prácticas escolares. De este modo se apunta al proceso de institucionalización de las iniciativas del profesorado y a la consideración de las personas como agentes y promotores del cambio educativo y social.

Un posible plan de mejora podría enmarcarse, tal y como se propone y sin desviar la atención de la enseñanza, siguiendo la normativa ISO de gestión de la calidad. Conjuntamente, las comunidades de práctica podrían jugar un papel esencial en los procesos de mejora: se basan en la confianza y en el liderazgo y además aportan características tales como la cohesión social, la colaboración entre docentes y la construcción de redes internas.

Se trata, en definitiva, de un libro que recorre la organización de un centro educativo desde una perspectiva global, actualizado según la normativa y legislación vigente, y apoyándose en una rica bibliografía que, unida a la experiencia de los colaboradores junto a sus análisis y propuestas, convierten esta obra en una referencia de sumo interés.

English version

This work, coordinated by Isabel Cantón and Margarita Pino with the contribution of expert teachers from different national universities, presents a comprehensive and detailed study of the school ecosystem. Schools are showed as complex organizations in which our changing society also causes continuous difficult adaptations.

Starting with the concept of *school organization*, the authors identify its nature and content and then explain the different underlying theories. These studies characterise schools as organizations with well-defined goals and structure managed by the directorship.

Once the school is established and defined as an organization, the Spanish legal regulatory framework checks the rights and responsibilities of both students and academic management from pre-school to secondary in public, private and semi-private schools.

Next is an analysis of the main roles involved in the school's community. Thus, students should be organized in various structures that facilitate learning: the authors opt for classifying students by age vertically and horizontally for flexible and diverse groups. This will contribute to equal opportunities, equal results and the success of all the students without separating them by performance levels. Also, teachers should organise their teamwork, which involves compromise and consensus to carry out both teaching and other activities of the school.

At this point, what directing skills are required? The directorship of the schools is key to achieving strategic objectives. As such, the authors emphasise a need for equal quality of leadership and management skills.

The School Educational Project is the document and reference tool that justifies the decisions made, and it must be open to the renewal and the consensus of participants in the school community, students, teachers and also families. As such, a fluid school would provide a friendly and encouraging space, benefiting the rights and responsibilities of all.

There are many varied factors influencing the progress of education and the School Institution itself, but the continuous rapid changes in our society become obstacles to improvement and innovation. Hardly any noticeable change in school practices has come from the last few decades of educational reform. In this way, the authors point to considering both the school community and the teacher's initiatives as promoters of the social and educational change.

The authors propose one potential improvement that follows the guidelines of the OSI quality management model, which avoids drawing attention away from teaching. In addition, communities of practice based on trust and leadership, providing features such as social cohesion, collaboration and networks between teachers, may play an essential role in improvement.

Overall, this work is well referenced, highly experienced and traces the organization of the school from a global perspective whilst observing current regulations and legislation.

Gonzalo de Castro-Acuña Vidal

HARGREAVES, A. y FULLAN, M. (2014). *Capital profesional. Transformar la enseñanza en cada escuela*. Madrid: Ediciones Morata, 239 pp. ISBN: 978-84-7112-725-9.

Señalan los autores, «no queremos escribir un libro nuevo sobre cómo tiene lugar el cambio. Ya lo hemos hecho antes. De lo que hablamos aquí es de un tipo específico de cambio que se asemeja más a un movimiento» (p. 180). En efecto, tanto Andy Hargreaves como Michael Fullan son suficientemente conocidos por sus análisis y teorías sobre el cambio educativo, desde hace dos décadas, donde sus libros han sido editados en castellano, tanto en España como Iberoamérica. El libro que reseñamos recoge un cierto movimiento sobre la necesaria transformación de las culturas escolares y, por tanto, de la cultura de la profesión docente, que posibilite transformar la enseñanza en cada escuela, como subtitulan su texto. Este lo cifran en incrementar el “capital profesional”: buenos docentes trabajando juntos en cada escuela son la base firme y sostenible de la mejora. Al igual que el capital humano individual se ve potenciado cuando existe un capital social cooperativo, eso mismo sucede con el capital profesional.

Los autores presentan un enfoque nuevo para fortalecer la profesión docente y la mejora de la educación, acompañado de un conjunto coherente de acciones que habría que tomar para poner en práctica y hacer

sostenible esta perspectiva. Los tiempos son complejos y ya no creemos en “dioses” salvadores externos, por lo que solo queda desarrollar lo mejor que tenemos: la profesionalidad docente, que se verá potencia en un contexto de trabajo en equipo, que lideran el crecimiento de la escuela. El “capital profesional” de excelentes docentes, formando una comunidad profesional de aprendizaje, es el principal activo para transformar la enseñanza. De ahí la necesidad de cuidarlo e incrementarlo.

El libro desarrolla en sucesivos capítulos de modo ascendente aspectos fundamentales de una buena práctica docente, tras la presentación de la idea de “capital profesional” en el primero. Frente a enfoques equivocados o estereotipados de la enseñanza, se requiere invertir en capital y compromiso. Ocupa un lugar central el capítulo 5 dedicado al “Capital Profesional” delimitando el concepto con el desarrollo sistemático de “capital humano” (conocimiento y competencias de la profesión), “capital social” (interacciones y relaciones sociales) y el “capital decisorio” (capacidad para hacer juicios por una práctica reflexiva). El capital profesional está en función de estos tres tipos de capital, si falta alguno se irá agotando. A continuación, el capítulo siguiente se dedica a “Cultura y comunidades profesionales”, realizando un análisis del individualismo y de las distintas culturas de colaboración. En particular, de los obstáculos para la formación de comunidades profesionales, defendiendo que un rediseño de los contextos de trabajo puede posibilitar “reculturizar” las relaciones profesionales. Al fin y al cabo, como dicen Hargreaves y Fullan (p. 135), “si se cambia la forma de la cultura (las relaciones entre las personas), hay bastantes posibilidades de cambiar también su contenido (lo que uno cree)”. Al respecto tiene su papel clave el liderazgo, siempre que se sitúe bien dentro del conocimiento y planteamiento actual, como una comunidad de líderes o un liderazgo del profesorado.

El último capítulo (*Instaurar el cambio*) ofrece un conjunto de pautas o directrices (*guidelines*) para llevar a cabo el cambio dirigidas a todos los actores (profesorado y directivos, escuelas, y política educativa). Antes se revisa la agenda sobre cómo sucede el cambio. Dado que, según defienden, nos encontramos en la encrucijada del futuro, pero sabemos qué camino seguir y qué direcciones evitar, por eso es preciso volcarse en la acción. A lo largo de sus páginas los autores formulan una incisiva crítica de reformas fracasadas, para apostar, en su lugar, de modo progresista, por la estrategia que puede funcionar: mejorar la profesión de la enseñanza, rediseñando un nuevo modo de ejercer la docencia. El último párrafo afirma: «podemos

considerar la enseñanza como una inversión a corto plazo del capital empresarial (*business capital*) y financiar el presente hipotecando el futuro de nuestros hijos. O podemos hacer de la enseñanza una inversión sostenible para el capital profesional y dar origen a un mundo de ganancias felices en el futuro. La responsabilidad nos pertenece a todos».

M^a Rosel Bolívar Ruano

WHATLING, T. (2013). *Mediación: habilidades y estrategias*. Madrid: Narcea. 141 pp. ISBN: 978-84-277-1942-2.

El presente trabajo trata de ser una guía práctica, enfocada desde la experiencia personal y dirigida tanto a mediadores noveles como experimentados, que ayude a cada profesional dentro de su contexto de mediación.

En la introducción, se trata de dar una visión sencilla y aplicada de los conceptos más importantes de la mediación. Se subraya la importancia de la formación de los mediadores, que implica un conocimiento de determinados valores, habilidades y estrategias.

En el capítulo primero, “Mediación: proceso y práctica”, se profundiza en el concepto de mediación y en todos los aspectos relacionados con ella. Se plantean una serie de principios básicos para llevarla a cabo, como la implicación de todos los participantes, y los pasos a seguir en el proceso, que proporcionan una visión global y que ayudan a comprenderlo. Además, se explican los tipos de mediación.

En “El lenguaje y la diversidad: dos elementos clave en la mediación”, el segundo capítulo, se analiza la necesidad de que el mediador adapte el lenguaje a los diferentes contextos. Para ello se proporcionan al lector claves para el desarrollo del proceso, como la importancia de un uso sencillo del lenguaje que se adapte al contexto y a los individuos implicados o el especial cuidado que se debe tener con la diversidad cultural o la diversidad sexual.

El tercer capítulo “Habilidades para la escucha” refleja de una manera sintética las habilidades interpersonales que deben caracterizar a un buen

mediador: la escucha activa como base para una buena comunicación y la necesidad de que el interlocutor sienta que se le escucha y que se aprecia y comprende su discurso. Todo esto, a través de un discurso cercano y de la narración de anécdotas personales que favorecen la implicación en el relato. Se da, además, una visión sobre la importancia y la utilización de los silencios en la comunicación y la necesidad de saber sacarles partido.

El título del cuarto capítulo es “Habilidades para saber preguntar”, donde se enfoca la comunicación desde otra perspectiva: cómo hacer unas buenas preguntas que favorezcan unas respuestas eficaces en el proceso de mediación. Se incide, también, en la importancia del contexto de comunicación: una misma pregunta no se responde de igual manera en diferentes situaciones. Por último, se ofrece una amplia pero sintética guía de los diversos tipos de preguntas, de cuándo y cómo utilizarlas para que resulten beneficiosas para el proceso.

En “Habilidades para dar respuestas reflexivas”, el quinto capítulo, se trata de proporcionar al lector estrategias para realizar respuestas adecuadas que se adapten a cada conflicto. Se defiende la importancia de resumir o parafrasear dependiendo de la intención que tenga en mediador o de la reacción que éste busque en los participantes.

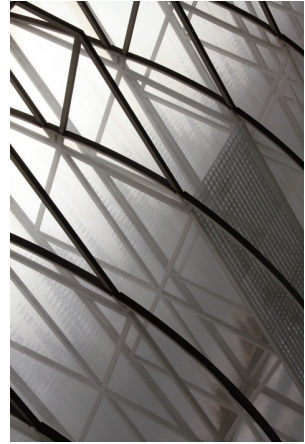
El capítulo sexto proporciona las “Habilidades estratégicas avanzadas en la mediación”: normalización, mutualización, reenmarcación y concatenación. Partiendo siempre de la teoría de Haynes, se describen las estrategias que favorecen la mediación y se recalcan los beneficios del conflicto, haciendo hincapié en la necesidad de tomárselo como algo natural y positivo que fortalece las relaciones. El mediador debe transmitir optimismo a los participantes, favorecer que se pongan en lugar del otro y hacerles sentir que el conflicto tiene solución.

En “Manejar las emociones asociadas a los conflictos”, el séptimo capítulo, se empieza hablando de la inevitabilidad del conflicto, de los diferentes significados que se le pueden dar al mismo dependiendo de la perspectiva o del estado emocional del mediador. Finalmente se proporcionan unas pautas que ayudan al mediador a practicar de manera segura y profesional la actividad mediadora.

Por último, en el capítulo octavo “Saber reaccionar ante preguntas y conductas difíciles” se realiza un análisis de cómo deben ser las respuestas que proporcione el mediador ante situaciones que puedan tratar de poner en entredicho la profesionalidad del mediador. Para ello, se proponen una serie de ejemplos prácticos que ayudan a ponerse en situación.

Como conclusiones, lo más reseñable es el sentido práctico que se desprende a lo largo del relato, los ejemplos personales ayudan a comprender las realidades concretas que se pueden producir durante un proceso de mediación. Se ayuda al lector a ponerse en situación y a comprender el proceso, las características y la formación necesaria para llegar a ser un buen mediador.

Paloma Calleja Martínez



Normas

Normas para la presentación de originales

Revista de Educación

ISSN: 0034-592-X

Información general

Trayectoria, cobertura y contenido

La *Revista de Educación*, publicada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte es una revista científica arbitrada, en la que todos los trabajos (recibidos y por encargo) son objeto de evaluación externa. De periodicidad cuatrimestral, fue fundada en 1940 con el nombre de *Revista Nacional de Educación*, y su título actual es el de *Revista de Educación* desde 1952. Publica principalmente trabajos originales de investigación básica y aplicada, ensayos y reseñas de publicaciones recientes de relevancia en el campo de la educación. Su objetivo es difundir conocimiento especializado que permita mejorar la gestión y la práctica educativas, así como la propia investigación en este campo. Sus destinatarios preferentes son la comunidad científica en Ciencias de la Educación, los profesionales y los administradores de la educación. La revista está estructurada en tres secciones: a) Investigaciones; b) Ensayos; c) Reseñas; y podrá contar con una sección Monográfica en uno de los números que se publican anualmente. Se aceptan trabajos originales en español y en inglés.

Normas generales para el envío y presentación de originales en castellano e inglés.

La *Revista de Educación*, editada desde el año 1941, ha admitido hasta el momento artículos en castellano e inglés. A partir del 1 de enero de 2014, la *Revista de Educación* admitirá artículos en castellano e inglés, pero pasará a ser editada en ambos idiomas, es decir, será una revista bilingüe. El nuevo modelo responde a los esfuerzos de internacionalización y difusión de sus contenidos.

El equipo de la revista considera que es esta una vía para dar a conocer a una audiencia más amplia la investigación de calidad que se realiza en España.

Como ocurre con otras publicaciones periódicas, el paso a una edición bilingüe suele implicar un incremento en las posibilidades de difusión de sus contenidos, dada la relevancia de la lengua inglesa como vehículo de comunicación científica, al que se suma, en este caso, la importancia del castellano a nivel internacional. Como es habitual en la mayor parte de las revistas bilingües, **se solicitará a los autores de los artículos, una vez superado el proceso de revisión por pares y aceptados para publicación, una traducción profesional** (en un plazo de un mes desde la comunicación de aceptación) del artículo.

La publicación final del artículo queda supeditada a la calidad de dicha traducción, que se enviará en el plazo máximo de un mes para ser valorada por un revisor de traducción. Si la primera revisión resultara desfavorable, el autor dispondrá de 20 días para enviar una segunda traducción profesional.

I. Envío

Los artículos y la carta de presentación y cesión de derechos de propiedad intelectual deben ser enviados exclusivamente a través de la Plataforma de Gestión de Revistas RECYT, de la Fundación de Ciencia y Tecnología: <http://recyt.fecyt.es/index.php/index/login>. Los nuevos usuarios (autores, revisores) disponen de un "tutorial" en la web de la revista que les ayudará a registrarse adecuadamente en la plataforma. Los artículos se enviarán en formato Word para PC. La carta de presentación puede enviarse en formato PDF.

II. Presentación

En cuanto a los datos, contenido, estructura y estilo de los originales; los autores observarán las siguientes normas para lograr una mayor eficacia en la gestión editorial de los trabajos:

A. Carta de autoría¹, presentación, declaración de conflictos de intereses

El autor o autores enviarán dicha carta en un archivo titulado: cesion_primer apellido responsable_segundo apellido responsable. (Ejemplo: cesion_ortega_jimenez). El modelo de la carta está en el Anexo I de estas normas.

B. Artículo

Para la redacción del manuscrito se tendrá en cuenta el Manual de estilo: Publication Manual of the American Psychological Association (APA). 6ª ed. Washington: APA, 2011 (www.apastyle.org) y Anexo II.

1. Nombre del archivo en la plataforma. Se subirá a la plataforma el artículo en un archivo titulado: articulo_primer apellido del responsable_segundo apellido del responsable. (Ejemplo: articulo_ortega_jimenez). Asegúrese que adjunta una versión de su artículo que no contiene el nombre del autor o autores del trabajo ni referencia alguna a sus credenciales.

2. Formato. El artículo deberá cumplir con las normas de formato indicadas en el Anexo III.

3. Título. Será lo más ilustrativo y conciso posible, escrito primero en español y después en inglés, compuesto entre 8-9 palabras clave significativas, extraídas, a ser posible del Tesauro de ERIC (Education Resources Information Center).

4. Resumen². Se incluirá en español (debe tener 300 palabras) y, a continuación, su traducción al inglés (abstract). El resumen debe estructurarse de acuerdo con el formato IMRYD: *Introducción*, que recogerá el objetivo o finalidad de la investigación; *Metodología*, incluirá los procedimientos básicos (diseño, selección de muestras o casos, métodos y técnicas de experimentación u observación y de análisis); *Resultados*, principales hallazgos (dar datos específicos y su significación estadística, cuando corresponda); y *Discusión o conclusiones*.

5. Palabras clave. Tras el resumen, se deben incluir de 5 a 10 palabras clave o descriptores, expresadas en español y en inglés. Se usarán palabras clave o términos internacionalmente aceptados en el campo de la educación para expresar conceptos y contenidos.

6. Extensión. Para todos los artículos la extensión no debe ser inferior a 5.000 palabras, ni superior a 8.000. Dicha extensión incluirá título, palabras clave, resumen (español e inglés), cuerpo del artículo, notas, referencias bibliográficas y elementos gráficos.

7. Estructura. En el caso de investigaciones y estudios, se recomienda que el artículo contemple, al menos, los siguientes aspectos: planteamiento del problema o tema objeto de estudio, antecedentes y fundamentación teórica, diseño y metodología, resultados, discusión de resultados, conclusiones, limitaciones del estudio y, en su caso, prospectiva.

8. Nombres, símbolos y nomenclatura. Los autores deben emplear aquellos que estén normalizados para cada disciplina.

⁽¹⁾ Aviso importante para los autores: se recomienda la adopción de un nombre de pluma, para una correcta indización del artículo en las bases internacionales, que consista en un nombre y un solo apellido para nombres y apellidos poco comunes, o bien el nombre y los dos apellidos unidos por un guión para los más corrientes (Ej. María Pérez-Acosta).

⁽²⁾ La importancia de redactar un título y resumen adecuados estriba en que de su lectura dependerá en buena medida que los potenciales lectores lleguen a leer el trabajo completo (especialmente en búsquedas electrónicas).

- 9. Esquemas, dibujos, gráficos, tablas, ecuaciones, etc.** Se numerarán consecutivamente en función del tipo (tabla, gráfico...), se insertarán en el lugar idóneo dentro del cuerpo del texto del artículo. Los gráficos, esquemas y tablas deberán presentarse en un formato que no sea imagen con el fin de facilitar las modificaciones posteriores si fuese necesario en la maquetación del artículo.
- 10. Notas a pie de página.** Se numerarán consecutivamente y su texto se recogerá a pie de página, restringiéndolas al mínimo necesario. Las referencias bibliográficas no se aceptan como notas a pie de página.
- 11. Referencias bibliográficas.** Al final del trabajo se incluirá una lista denominada "Referencias bibliográficas"; la veracidad de estas citas, será responsabilidad del autor o autores del artículo. Se presentarán por orden alfabético y deberán ajustarse a las normas APA (Anexo II). Todas las citas bibliográficas que se incluyan en el texto del artículo deben tener su correspondencia en las "referencias bibliográficas".

III. Proceso editorial

- 1. Recepción de artículos.** La revista efectuará una primera valoración editorial consistente en comprobar la adecuación del artículo al perfil temático, su interés en función de los criterios editoriales de la revista, así como el cumplimiento de los requisitos de presentación formal exigidos en las normas de publicación. La recepción del artículo no supone su aceptación.
- 2. Sistema de revisión por pares (per review).** Se asignarán dos o más revisores expertos externos, que evaluarán el artículo de forma confidencial y anónima (doble ciego). Los revisores utilizarán para su informe el protocolo de evaluación anexo a estas normas (Anexo IV). La aceptación definitiva del manuscrito está condicionada a que los autores incorporen en el mismo todas las modificaciones y sugerencias de mejora propuestas por los revisores en el caso de que las hubiese, y a que lo envíen en un plazo máximo de 30 días. Los autores podrán consultar un resumen de los informes de evaluación en la plataforma de la revista.
- 3. Criterios de selección de revisores.** La selección de revisores es competencia de los editores de la revista, que tienen en cuenta sus méritos académicos, científicos y su experiencia profesional. Los miembros del Consejo Asesor Nacional e Internacional podrán actuar ocasionalmente como revisores.
- 4. Decisión editorial.** Decisión editorial. Los criterios para la aceptación o rechazo de los trabajos son los siguientes: a) Presentación: redacción, organización (coherencia lógica y presentación material); b) Originalidad; c) Relevancia para la resolución de problemas concretos; d) Actualidad y novedad; e) Significación: para el avance del conocimiento científico; f) Fiabilidad y validez científica: calidad metodológica contrastada. Finalizado el proceso de evaluación, se notificará al autor principal la aceptación o rechazo del trabajo. Si el autor de un artículo aceptado deseara revisar las primeras pruebas de imprenta del mismo, habrá de hacerlo en el plazo acordado con la revista. La publicación del artículo estará supeditada a la valoración positiva de la versión en inglés del manuscrito original. En un plazo máximo de un mes desde la comunicación de la aceptación para publicación de la versión en castellano, debe remitirse la versión traducida al inglés de dicho artículo. La traducción debe ser realizada por un traductor profesional, a ser posible especializado en el ámbito temático del artículo aceptado.
- 5. Revisión de la versión traducida:** Tras la recepción de la versión traducida, el manuscrito será remitido al traductor de revisión, quien emitirá un juicio de valor (favorable o desfavorable) sobre la versión enviada a la revista.
- 5.1.** En el caso de que la valoración del revisor de traducción sea favorable, el artículo será publicado, junto con la versión original en castellano, en el número correspondiente de la Revista de Educación.

- 5.2. En el caso de que la valoración del revisor de traducción sea desfavorable, el artículo será remitido nuevamente al autor principal, quien deberá proporcionar una nueva versión traducida del manuscrito en un plazo de 20 días naturales desde la comunicación del informe del traductor de revisión por parte de la Revista de Educación.

IV. Cesión de derechos

1. Una vez aceptado el artículo, *Revista de Educación* solicitará al autor/es **la cesión de derechos de propiedad intelectual y reproducción** (Anexo V).
2. **Permiso para reproducir material publicado.** El contenido de los trabajos puede ser reproducido, total o parcialmente, citando procedencia y solicitando autorización escrita a la Revista de Educación antes de la publicación de dicho material.
3. **Citar trabajos publicados** en la Revista de Educación. Se incluirá siempre la siguiente información: Revista de Educación, número de la revista, páginas y año de publicación.

V. Responsabilidades éticas

1. Es obligación de la *Revista de Educación* detectar y denunciar las siguientes prácticas de fraude científico: a) fabricación, falsificación u omisión de datos y plagio; b) publicación duplicada; c) autoría y conflictos de interés.
2. La revista no acepta material previamente publicado. Los autores son responsables de obtener los oportunos permisos para reproducir parcialmente material (texto, tablas o figuras) de otras publicaciones y de citar su procedencia correctamente. Estos permisos deben solicitarse tanto al autor como a la editorial que ha publicado dicho material.
3. En la lista de autores firmantes deben figurar únicamente aquellas personas que han contribuido intelectualmente al desarrollo del trabajo.
4. La revista espera que los autores declaren cualquier asociación comercial que pueda suponer un conflicto de intereses en conexión con el artículo remitido.
5. Los autores deben mencionar en la sección de métodos que los procedimientos utilizados en los muestreos y controles han sido realizados tras obtención de un consentimiento informado.

Anexo I.- CARTA DE AUTORÍA, PRESENTACIÓN, DECLARACIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES

Anexo II.- EJEMPLIFICACIÓN REDUCIDA DE LAS NORMAS APA (6ª edición)

Anexo III.- FORMATO DEL ARTÍCULO

Anexo IV.- PROTOCOLO DE EVALUACIÓN PARA USO DE LOS REVISORES

Anexo V.- CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

TUTORIAL PARA REGISTRARSE EN LA PLATAFORMA RECYT

Estas normas son de obligado cumplimiento.

Rules for the submission of original manuscripts

Revista de Educación

ISSN: 0034-592-X

General Information

Experience, Coverage and Content

Revista de Educación is an arbitrated scientific journal published by the Spanish Ministry of Education, Culture and Sport, whose papers, both received and commissioned, are all subject to external assessment. Published every four months, *Revista de Educación* was founded in 1940 with the title *Revista Nacional de Educación*, and it has borne its current title since 1952. It publishes primarily original basic and applied research, essays and reviews of recent publications of educational interest. Its objective is to disseminate specialised knowledge for the improvement of education management, practice and research. Its target audience is the scientific community specialising in education, administrators and teachers. The journal has three sections: a) Research Projects and Studies; b) Essays; c) Reviews; and it could have a Monographic section in one of the issues that are annually published. Original papers in Spanish and English are accepted.

General Rules for the Submission of Original Manuscripts

Published since 1941, the journal "Revista de Educación" until now has accepted articles both in Spanish and English. As from 1st January 2014, the journal will continue to accept articles in both Spanish and English, but will be published in both languages: it will become a bilingual journal. This new model is in response to efforts to internationalize and disseminate its contents. The editorial team believes that this will provide a way for the quality research carried out in Spain to be known to a wider audience.

As with other periodicals, and given the importance of the English language as a scientific communication vehicle and additionally in this case the international importance of the Spanish language, this usually means an increase in the possible dissemination of its contents. As is the norm with most bilingual journals, once the process of peer review has finished and the article has been accepted for publication, authors are required to provide a professional translation within one month after the article's acceptance notice has been issued.

The final publication of the article is subject to the quality of the translation, which will be sent within one month so it can be assessed by a translation reviewer. If the first review is unfavourable, the author will have 20 days to submit a second professional translation.

I. Submission Channel

Articles, each accompanied by an introductory letter and transfer of intellectual property rights, must be submitted only over the Science and Technology Foundation's RECYT Journal Management Platform: (<http://recyt.fecyt.es/index.php/index/login>).

There is a tutorial for new users (authors and reviewers) on the *Revista de Educación* web page, which will help users register with the platform correctly. All articles must be sent in Microsoft Word format for PC. Authors may send their introductory letter and transfer of intellectual property rights in PDF format.

II. Presentation

To enable our editors to manage articles more efficiently, authors are to observe the following rules on original manuscript data, content, structure and style:

A. Letter of Authorship,¹ Introduction, Declaration of Conflicts of Interest and Transfer of Intellectual Property Rights

The author or authors are to send this letter in a file named 'cesion_submitter's first surname_submitter's second surname' (Example: cesion_ortega_jimenez). The letter form is provided in Appendix I.

B. B. Article

Authors are to adhere to the style guidelines given in the *Publication Manual of the American Psychological Association (APA)*, 6th ed., Washington: APA, 2011 (www.apastyle.org) and Appendix II.

1. File Name for Use with the Platform. Articles are to be uploaded to the platform in a file named 'articulo_submitter's first surname_submitter's second surname' (Example: articulo_ortega_jimenez). Make sure this version of the article does not contain the name of the author or authors or any references to their credentials.

2. Format. The article must follow the format rules given in Appendix III.

3. Title. The title should be as illustrative and concise as possible, written first in Spanish and then in English. It is to be made up of eight to nine significant key words, drawn from the Education Resources Information Center's ERIC Thesaurus if possible.

4. Abstract². An abstract is to be provided in Spanish (300 words), followed by the English translation. The abstract is to be structured according to the IMRYD format: *Introduction*, stating the research's objective or purpose; *Methodology*, outlining the basic procedures used (design, sample or case selection, methods and techniques of experimentation/observation and analysis); *Results*, reporting the main findings (give specific data and their statistical significance when appropriate); and *Discussion or Conclusions*.

5. Key Words. After the abstract, include five to ten key words or descriptors, in Spanish and in English. Use key words or terms that are internationally accepted in the field of education to express concepts and contents.

6. Length. Between 5,000 and 8,000 words. The length stipulated here includes title, key words, abstract (Spanish and English), the body of the article, notes, bibliographic references and illustrations.

7. Structure. For papers reporting research projects and studies, it is recommended to include at least the following points: description of the problem or subject matter at issue, prior work and theoretical foundations, design and methodology, results, discussion of results, conclusions, limitations of the study and any further developments.

8. Names, Symbols and Nomenclature. Authors are to use each discipline's standard names, symbols and nomenclature.

⁽¹⁾ Important notice for authors: To ensure that your article will be indexed correctly in international databases, we recommend you take a pen name. If your surnames are uncommon, use your one-word (non-compound) first name and one of your surnames; if your surnames are common, use your one-word first name and both surnames, joined in hyphenated form (Example: María Clein-Acosta).

⁽²⁾ An appropriate title and a well-written abstract are important, because potential readers base their decision to read the entire paper largely on what they find in the title and abstract (especially in web searches).

- 9. Diagrams, Sketches, Charts, Tables, Equations, Etc.** Figures are to be numbered consecutively by type (table 1, table 2; chart 1, chart 2) and inserted in the appropriate place within the body of the article's text. Do not insert charts, diagrams and tables in image format; instead, use a format that will facilitate any changes that need to be made during the layout process.
- 10. Footnotes.** Footnotes are to be numbered consecutively and placed at the foot of the page. They are to be restricted to the necessary minimum. Bibliographic references will not be accepted as footnotes.
- 11. Bibliographic References.** A list entitled 'Bibliographic References' is to be included at the end of the paper. The author or authors of the article will be responsible for the accuracy of bibliographic citations. References are to be listed in alphabetical order and are to follow APA criteria (Appendix II). All bibliographic citations included in the article's text must refer to works included in the bibliographic references.

III. Editorial Process

- 1. Reception of Papers.** All submissions are subjected to editorial review to ensure that articles meet the topicality guidelines, that they are of interest according to the journal's editorial criteria and that they meet the requirements of formal presentation set in the publication rules. Reception does not imply acceptance of an article.
- 2. Peer Review System** Two or more external experts will be assigned in a double-blind arrangement to review the article confidentially and anonymously. To do so, the reviewers will use the assessment protocol included with these rules (Appendix IV). In order for a manuscript to be accepted definitively, the authors must include any and all changes and suggestions the reviewers propose and return the new version within 30 days. Authors will be able to check the assessment reports summary via the journal platform.
- 3. Reviewer Selection Criteria.** Reviewers are selected by the journal's editors, who take account of candidates' academic and scientific merits and professional experience. Members of the Domestic and International Advisory Board may occasionally act as reviewers.
- 4. Editorial Decisión.** The criteria used to accept or reject papers are: a) presentation: composition, organization (logical train of thought and presentation on the page); b) originality; c) relevance for solving specific problems; d) relevance to current events and new developments; e) significance: for progress in scientific knowledge; f) soundness and scientific validity: tested methodological quality. When the assessment process has ended, the primary author will be notified if the paper is accepted or rejected. If the author of an accepted article would like to review the initial printed drafts, they will have to do it within the timeline agreed with the journal. The article will not be published until the English version of the original manuscript has been positively assessed. The English translation should be submitted no later than one month after the Spanish version has been accepted for publication. The translation must be done by a professional translator, preferably specialized in the subject area of the accepted article.
- 5. Review of the translated version:** Upon receipt of the translated version, the manuscript will be submitted to the translation reviewer, who will issue a value judgment (favourable or unfavourable) on the version sent to the journal.
- 5.1.** In the event that the assessment of the translation reviewer is favourable, the article will be published along with the original version in Spanish, in the corresponding issue of the journal *Revista de Educación*.
- 5.2.** In the event that the rating of the translation reviewer is unfavourable, the article will be sent to its main author, who will have to provide a new translated version of the manuscript within 20 calendar days after receiving the report of the translator reviewer on behalf of the *Revista de Educación*.

IV. Copyright

1. Once the article has been accepted, the journal *Revista de Educación* will ask the author to cede its intellectual property and publishing rights.
2. Papers may be reprinted in full or partial form, in which case the paper's first printing will be credited and written authorisation must be secured from *Revista de Educación* before the reprinted material is published.
3. References to Papers Published in *Revista de Educación*. The following information is to be included always: *Revista de Educación*, issue number, page numbers and year of publication.

V. Ethical Responsibilities

1. *Revista de Educación* is under obligation to detect and report the following types of scientific fraud: a) data fabrication, data forgery, data omission and plagiarism; b) duplicated publication; c) false authorship and conflicts of interest.
2. *Revista de Educación* does not accept material that has already been published. The authors are responsible for securing permission to reproduce portions of material (text, tables or figures) from other publications and correctly crediting their source. Permission must be secured from both the author of the reproduced material and the original publisher.
3. The list of the paper's authors must include only those people who made an intellectual contribution to the work.
4. *Revista de Educación* expects authors to declare any commercial associations that might suppose a conflict of interests in connection with a submitted article.
5. In the section on methods, authors must state that informed consent was secured before the procedures used in sampling and controls were implemented.

Appendix I- LETTER OF AUTHORSHIP, INTRODUCTION, DECLARATION OF CONFLICTS OF INTEREST AND TRANSFER OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS

Appendix II- SHORT EXAMPLE OF APA RULES (6th edition)

Appendix III- ARTICLE FORMAT

Appendix IV.- ASSESSMENT PROTOCOL FOR REVIEWERS' USE

TUTORIAL TO REGISTER WITH RECYT JOURNAL MANAGEMENT PLATFORM

Compliance with these rules is mandatory.

La **REVISTA DE EDUCACIÓN** es una publicación científica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte español. Fundada en 1940, y manteniendo el título de *Revista de Educación* desde 1952, es un testigo privilegiado de la evolución de la educación en las últimas décadas, así como un reconocido medio de difusión de los avances en la investigación y la innovación en este campo, tanto desde una perspectiva nacional como internacional. La revista es editada por la Subdirección General de Documentación y Publicaciones, y actualmente está adscrita al Instituto Nacional de Evaluación Educativa de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial.