

revista de **e**EDUCACIÓN

NÚMERO EXTRAORDINARIO 2012

Políticas públicas de apoyo y refuerzo educativo



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN, CULTURA
Y DEPORTE



revista de
EDUCACIÓN

NÚMERO EXTRAORDINARIO 2012

revista de
EDUCACIÓN
Número extraordinario 2012

Revista cuatrimestral

Fecha de inicio: 1952



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

Instituto Nacional de Evaluación Educativa
San Fernando del Jarama, 14
28002 Madrid
Teléfono: +34 91 745 92 00
Fax: +34 91 745 92 49
redaccion.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

NIPO: 030-12-087-4
ISSN: 0034-592-X
Depósito Legal: M.57/1958

Imagen de la portada: Niebla: Partida de ajedrez. Ilustrador: Esther Diana García
Banco de imágenes del Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado
Ministerio de Educación Cultura y Deporte
Maqueta e imprime: Estilo Estugraf Impresores, S. L.
Pol. Ind. Los Huertecillos, nave 13 - 28350 CIEMPOZUELOS (Madrid)
estugraf@terra.es

CONSEJO DE DIRECCIÓN/MANAGING BOARD

PRESIDENTE/CHAIR

Montserrat Gomendio Kindelan

Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades

VOCALES/MEMBERS

María Amparo Camarero Olivas

Secretaría General de Universidades

Alfonso González Hermoso de Mendoza

Director General de Evaluación y Cooperación Territorial

Ángel de Miguel Casas

Director General de Formación Profesional

Federico Morán Abad

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

María Rodríguez Moneo

Directora del Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa

CONSEJO EDITORIAL/EDITORIAL BOARD

DIRECTOR/CHAIR

Ismael Sanz Labrador

EDITOR JEFE/EDITOR IN CHIEF

José Luis Gaviria Soto

EDITORES ASOCIADOS/ASSOCIATED EDITORS

Juan Manuel Escudero (Universidad de Murcia); *Mariano Fernández Enguita* (Universidad Complutense de Madrid); *Juan Manuel Moreno Olmedilla* (Senior Education Specialist. Banco Mundial); *Carlos Marcelo* (Universidad de Sevilla); *Juan Carlos Tedesco* (UNESCO); *Alejandro Tiana Ferrer* (Universidad Nacional de Educación a Distancia).

REDACCIÓN/ASSISTANT EDITORS/MANUSCRIPTS

Jefe de Redacción: Beatriz González Dorrego

Edición electrónica: Paloma González Chasco

Equipo de Redacción

Mercedes Díaz Aranda

Lucía Álvarez Vivas

Alicia López Mendoza

Laura Mora Aprile

David Reyero García (Apoyo al proceso editor)

Gúdula Pilar García Angulo (Portada)

CONSEJO ASESOR/EDITORIAL ADVISORY BOARD

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* (Universidad de Aguas Calientes, México); *Jaap Scheerens* (University of Twente, Netherlands. INES Project, OCDE); *Andreas Schleicher* (Head of the Indicators and Analysis Division, Directory for Education, OCDE).

Nacional

Teresa Aguado (UNED); *Sagrario Avezuela Sánchez* (IES Lázaro Cárdenas); *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); *José Manuel Esteve* (U. de Málaga); *Joaquín Gairín* (U. Autónoma de Barcelona); *M.ª Ángeles Galino* (U. Complutense); *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* (Consejo Escolar del Estado) *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); *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* (Ministerio de Educación); *Juana M.ª Sancho* (U. de Barcelona); *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, tres ordinarios y uno extraordinario. Los números ordinarios tienen cuatro secciones: *Monográfica* (agrupa los artículos sobre un tema solicitados y recibidos mediante convocatoria temática abierta), *Investigaciones y estudios*, *Informes y ensayos*, y *Experiencias educativas (innovación)*, todas ellas 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, la evolución de los índices de calidad e impacto, así como el listado de revisores externos. Por su parte, el número extraordinario se dedica en su totalidad a un tema de especial relevancia y actualidad en ese período, y su contenido recoge exclusivamente aquellos trabajos recibidos y aceptados en esa convocatoria temática.

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.educacion.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*.

Four issues are published each year, three regular ones and one focused on an especial topic. Regular issues include four sections: Monograph, Research and Studies, Reports and Essays and Education Experiences (innovation), 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.educacion.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 (Alemania).

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

Índice

Políticas públicas de apoyo y refuerzo educativo / Public Policies on Education Support and Remedial Education

Editoras invitadas: ASUNCIÓN MANZANARES MOYA Y NURIA MANZANO-SOTO. Presentación. Políticas públicas de apoyo y refuerzo educativo.....	14
--	----

Las políticas de apoyo y refuerzo educativo en un contexto internacional

FRANCESC PEDRÓ. Políticas públicas sobre apoyo y refuerzo educativo: evidencias internacionales ..	22
MARCELA ROMÁN CARRASCO Y F. JAVIER MURILLO TORRECILLA. Políticas educativas de apoyo a escuelas de sectores pobres y de bajo logro académico en Chile: 1990-2011	46
HENAR RODRÍGUEZ NAVARRO, ORIOL RÍOS GONZÁLEZ Y SANDRA RACIONERO PLAZA. Reconfiguración de la educación compensatoria en base a las evidencias científicas. Actuaciones inclusivas para la igualdad de resultados	67

Estudios sobre programas y estructuras para el apoyo y refuerzo educativo a nivel estatal

ASUNCIÓN MANZANARES MOYA Y SARA ULLA DÍEZ. La evaluación estatal del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA). Análisis tras seis años de evaluación continuada	89
MARTA SANDOVAL MENA, CECILIA SIMÓN RUEDA Y GERARDO ECHEITA SARRIONANDIA. Análisis y valoración crítica de las funciones del profesorado de apoyo desde la educación inclusiva....	117
CONSUELO VÉLAZ-DE-MEDRANO URETA, ÁNGELES BLANCO-BLANCO Y NURIA MANZANO-SOTO. Cobertura de necesidades de orientación y tutoría en la Educación Obligatoria: estudio en nueve comunidades autónomas.....	138
JUAN MANUEL ESCUDERO MUÑOZ Y BEGOÑA MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ. Las políticas de lucha contra el fracaso escolar: ¿programas especiales o cambios profundos del sistema y la educación?	174

Implementación de políticas de apoyo y refuerzo educativo a nivel autonómico

CARLOS L. AYALA FLORES, VÍCTOR MOLINA GARCÍA Y ROSARIO PRIETO ROMERO. *Los compromisos singulares* entre administración y centros para el éxito educativo 195

EUGENI GARCIA ALEGRE Y MARTA DEL CAMPO CANALS. ¿La corresponsabilidad es una estrategia de éxito? 220

JOSEP GÓMEZ ANDRÉS. Educación en Sant Cosme: una experiencia positiva de autonomía y corresponsabilidad 249

Reseñas y libros recibidos 261



Políticas públicas de apoyo y refuerzo educativo

Public Policies on Education Support and Remedial Education

Presentación. Políticas públicas de apoyo y refuerzo educativo

Presentation. Public Policies on Education Support and Remedial Education

Asunción Manzanares Moya

Universidad de Castilla-La Mancha. Facultad de Ciencias de la Educación y Humanidades. Departamento de Pedagogía. Cuenca, España.

Nuria Manzano-Soto

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

La *Revista de Educación* dedica el número extraordinario de 2012 a las *Políticas Públicas de Apoyo y Refuerzo Educativo*. El objetivo de este número es visibilizar el diseño, aplicación y evaluación de iniciativas políticas orientadas a debilitar la acción de factores generadores de desigualdad educativa y garantizar que todo el alumnado pueda disponer de las medidas de apoyo necesarias para generar las máximas condiciones de aprendizaje y asegurar su desarrollo competencial.

Se trata de políticas intrínsecamente expuestas a distintas interpretaciones de los problemas educativos, si bien se conforman como políticas públicas porque se alcanza un consenso amplio en torno a los problemas identificados, los objetivos por conseguir y un modelo lógico que conecta un determinado tipo de reforma o ley con los resultados buscados, a través de la puesta en marcha de programas e iniciativas de la acción gubernamental y administrativa (Knoepfel, 2003; Parsons, 2007). Dichos programas e iniciativas, en principio, establecen una relación apropiada entre medios y fines; al menos en su diseño, se conciben como acciones causalmente idóneas para mejorar la situación. Su análisis interesa porque aúnan: una forma de descentralizar

en la que las administraciones educativas encuentran caminos en torno a objetivos prioritarios; un modelo de intervención no prediseñado o impuesto desde la administración, sino derivado de necesidades justificadas por los propios centros educativos; el compromiso de la comunidad escolar para participar activamente en el diagnóstico de la situación educativa y en la puesta en marcha de medidas; y la preocupación por valorar los resultados conseguidos.

Este planteamiento inicial nos permite destacar la relevancia del tema propuesto al aproximarnos a los procesos de adecuación de la política educativa para responder a las necesidades que surgen según la naturaleza de las presiones que, en cada momento, se ejercen en el sistema (integración, inclusión, convivencia, abandono). También es oportuno porque facilita el análisis de los discursos y prácticas educativas nacionales e internacionales, que se han sucedido como respuesta a las situaciones de desventaja educativa, garantizando el derecho a la educación en condiciones de igualdad de acceso, proceso y resultado (Tedesco, 2011).

La revisión de estudios de organismos como la Unesco (2007), la OCDE (OECD, 2012), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cox y Schwartzman, 2009) y la Organización de Estados Iberoamericanos (Marchesi, Tedesco y Coll, 2009), facilita la identificación de problemas en la Educación Obligatoria que, aunque con matices según las latitudes, ha polarizado el análisis de las políticas educativas con carácter internacional: escolarización, calidad educativa, igualdad de oportunidades, eficiencia interna y equidad educativa. En este contexto, bajo la denominación genérica de apoyo y refuerzo educativo, se incluyen políticas y prácticas derivadas de concepciones ideológicas diversas que, en el binomio segregación-inclusión, se traducen en modelos de apoyo con diferencias importantes, entre otros elementos, en el grado en que influyen en la comprensividad del sistema, el gasto público educativo que requieren o la atención a las condiciones socioeconómicas y al esfuerzo individual del alumnado.

En nuestro país, son políticas definidas por la colaboración entre la Administración General del Estado y las administraciones educativas de las comunidades autónomas, conforme a un modelo de desarrollo acorde con las competencias que la legislación reconoce a ambos niveles administrativos. Dicho modelo nos acerca al «método europeo de coordinación abierta» puesto que las políticas derivadas concretan una manera de descentralizar en la que las administraciones educativas comparten objetivos comunes y fórmulas para cofinanciar las actuaciones. La evolución desde la puesta en marcha por el Ministerio de Educación del Programa de Educación Compensatoria (Real Decreto 1.174/83 de 27 de abril) hasta la reformulación que hace la LOE (2006) del principio de compensación educativa es clara y transcurre desde el modelo tec-

nológico por programas que deriva en el «etiquetado del alumnado» y asignación de «cupos especialistas» hasta la extensión de medidas de apoyo orientadas a la promoción de la equidad en los procesos educativos. En un contexto en el que las comunidades tienen competencias plenas y los centros amplios márgenes de autonomía, el Ministerio de Educación trata de reforzar las actuaciones de los centros en este sentido. El Plan PROA (Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo: Acompañamiento Escolar, en centros de Educación Primaria y Secundaria; y Apoyo y Refuerzo, en centros de Secundaria) es un ejemplo de política de cooperación territorial.

Iniciado en el primer semestre de 2005 con el objetivo de mejorar la calidad de la educación y en respuesta a las recomendaciones y directrices señaladas por la Unión Europea, PROA ofrece recursos a los centros educativos para garantizar la atención a los colectivos más vulnerables (Ministerio de Educación, 2005 y 2011¹), según principios de discriminación positiva (Urteaga, 2009). Cuenta con antecedentes en iniciativas como las Zonas de Educación Prioritaria en Francia (ZEP), que conjugan la acción de los centros y agentes del entorno en proyectos locales para luchar contra el fracaso escolar y las desigualdades sociales; las medidas dirigidas a elevar los estándares educativos en zonas desfavorecidas del Reino Unido, rurales o urbanas, (Education Action Zones, EAZS) y el programa belga Tutorat en el que estudiantes universitarios dan apoyo educativo extraescolar a grupos reducidos de alumnos inmigrantes o desfavorecidos de la enseñanza secundaria superior.

Con carácter general, en nuestro contexto, medidas como PROA experimentan una primera adaptación en las autonomías. Las características de cada comunidad en términos de extensión, ruralidad, PIB per cápita, gastos público y privado en educación, población escolar, etc., funcionan como condicionantes de la política educativa; como también lo hace la propia estructura de la administración autonómica y los procesos de decisión internos que configuran la aplicación de los programas y medidas. Evidentemente, existen distintos modelos de intervención de la administración, más o menos eficientes en función de los objetivos fijados pero, como rasgo general, cabe señalar que se ha avanzado desde modelos de gerencia de la administración hacia modelos contextualizados localmente, derivados de las necesidades justificadas por los centros educativos y a los que la administración acompaña en el desarrollo de los programas.

⁽¹⁾ Información detallada sobre el Plan, los Programas que lo integran y el Informe anual de resultados de las evaluaciones realizadas puede consultarse en <http://www.educacion.gob.es/educacion/comunidades-autonomas/programas-cooperacion/plan-proa.html>

Se produce, de este modo, una segunda adaptación de dichas políticas con actores que no son meros aplicadores de los programas sino que desarrollan un papel fundamental en su promoción e interpretación (Buenfil, 2006). De hecho, se puede afirmar que el cambio no lo producen los programas en sí mismos, sino las reacciones de los grupos interesados en su implantación que contribuyen de forma decisiva a su adaptación a los contextos. Sea como fuera, el modelo de intervención resultante se construye en base a:

- Participación y compromiso del centro educativo para modificar su situación en un ejercicio responsable de su autonomía, que incrementa la integración y potencia la eficacia y eficiencia de los programas que desarrolla.
- Acompañamiento y asesoramiento especializado mediante las estructuras y servicios de apoyo a los centros y unidades administrativas de las que dependen los programas y medidas (inspección, orientación, formación, innovación, evaluación) en cada comunidad.
- Implicación del entorno mediante el desarrollo de redes socioeducativas que articulan la acción del sector público y de la iniciativa social como estrategia de intervención que refuerza la dimensión comunitaria de la acción compensatoria (conforme a los criterios de sectorización de cada territorio) y el vínculo de estas políticas con el compromiso social.

En respuesta al planteamiento hasta aquí expuesto, esta monografía aborda la temática de las políticas de apoyo y refuerzo educativo en tres aproximaciones sucesivas.

En primer lugar, con un enfoque general y teórico, se revisa la experiencia internacional para conocer el propósito y los límites de las políticas educativas que buscan una educación equitativa y eficiente mediante el desarrollo de mecanismos de apoyo y refuerzo.

En el primer artículo, Francesc Pedró analiza la evolución, el contenido y los resultados conseguidos por las políticas de apoyo y refuerzo educativo. Desde un enfoque comparado, el autor ofrece una visión muy iluminadora del lento pero imprescindible avance en la formulación de políticas educativas basadas en evidencias empíricas y en la demostración de su eficacia.

En el artículo siguiente, Marcela Román y Javier Murillo estudian la evolución de estas políticas en Chile. Su valor radica en que presentan el análisis de un caso con alcance regional, que enfrenta las políticas educativas en América Latina al reto de conseguir una educación equitativa que rompa con desigualdades estructurales.

La evolución de la compensación a la inclusión y aceleración del aprendizaje para el logro de las competencias básicas se trata en el artículo de Henar Rodríguez, Oriol Ríos y Sandra Racionero. Con apoyo en el análisis de los planteamientos inclusivos de la comunidad científica internacional, los autores identifican cuáles son los elementos representativos del planteamiento inclusivo al que han de responder estas políticas y su correlato en la práctica educativa.

En segundo lugar, la monografía se centra en estudios y evaluaciones de políticas y estructuras consolidadas en nuestro país, basadas en el principio de compensación educativa de la desventaja y la promoción del éxito educativo para todos.

En el trabajo de Asunción Manzanares y Sara Ulla se presenta la evaluación estatal del PROA y una síntesis de los resultados obtenidos, tras seis años de implantación en los centros. Asimismo permite comprobar que el Plan ha contado con una evaluación específica desde la que cuestionar la «racionalidad limitada» que puede caracterizar el diseño de este tipo de políticas y que, con ello, se ha estado en sintonía con la creciente institucionalización de la evaluación en las administraciones públicas.

El estudio de Marta Sandoval, Cecilia Simón y Gerardo Echeita se ocupa del análisis de las funciones del profesorado de apoyo en los centros desde la normativa que las regula en cada comunidad autónoma. Su propuesta de optar por una articulación comprensiva de los apoyos y revisar tanto la cultura y política de los centros como las prácticas de aula, es clave para responder a la diversidad existente en los mismos.

En la aportación de Consuelo Velaz-de-Medrano, Ángeles Blanco y Nuria Manzano se ofrece una panorámica valorativa de la cobertura de las necesidades de orientación y tutoría en la enseñanza obligatoria en España y analiza los resultados por etapas educativas, comunidad autónoma (con la diferente estructura de orientación fuera y dentro del centro) y desde la visión de tres figuras profesionales (orientador, tutor y director). Se trata de un trabajo importante porque acomete este estudio desde un modelo teórico para el análisis de políticas públicas en orientación educativa.

El cuarto y último artículo de esta segunda parte, a cargo de Juan Manuel Escudero y Begoña Martínez, ofrece un inquietante contrapunto al tema sobre el que versa esta monografía. Los autores realizan un análisis crítico de la proliferación de programas extraordinarios en la lucha contra el fracaso escolar (entendido como no graduación en la ESO) que se vienen sucediendo en nuestro país. La tesis que sostienen enfrenta las medidas específicas a la necesidad de acometer cambios profundos en el sistema.

La tercera parte se organiza en torno a los desarrollos y experiencias autonómicos que ilustran este tipo de políticas y que ofrecen una visión imprescindible. Las aportaciones recogidas dan cuenta de los presupuestos a los que obedece la intervención

de dos administraciones educativas concretas y de cómo las líneas de actuación que desarrollan y las herramientas que aplican, pretenden reestructurar la cultura y práctica de los centros en consonancia con el modelo educativo regional. El valor particular de esta parte reside en que sus autores han tenido responsabilidad directa en el diseño y gestión de tales medidas en sus respectivos territorios.

Carlos Ayala, Víctor Molina y Rosario Prieto describen la utilización de los «compromisos singulares» como herramienta estratégica que, en la administración educativa de Castilla-La Mancha, permite apreciar su experiencia en el intento de integrar las medidas de apoyo de forma significativa y funcional a la situación de los centros educativos, todo ello sustentado con el desarrollo normativo correspondiente y articulación territorial del apoyo técnico necesario.

En el contexto catalán, Eugeni García y Marta del Campo exponen las líneas de actuación desarrolladas para concretar el principio de corresponsabilidad de las administraciones mediante las que el Departament d'Educació ha articulado la provisión de recursos adicionales a los centros. El trabajo realiza una defensa muy interesante de la capacidad que los centros han de tener para tomar decisiones importantes sobre temas que, hasta fechas recientes, eran responsabilidad exclusiva de la administración.

En un monográfico de esta naturaleza era necesario contar con algún texto que recogiera la visión de los centros en la aplicación de las medidas de apoyo y refuerzo educativo. Lamentablemente, las restricciones de espacio limitan las posibilidades. No obstante, la contribución de Josep Gómez es ilustrativa de la visión y de las implicaciones que tienen estas políticas en el centro y en el territorio. El trabajo, además, se asocia a la anterior aportación, facilitando así la lectura entre el diseño y la aplicación de políticas.

A nuestro juicio, este monográfico extraordinario, pone a disposición del lector un material significativo que puede ayudar a progresar en la generación de conocimiento compartido sobre las políticas y prácticas educativas que tienen como objetivo lograr una educación de calidad para todos. En un momento de crisis y transformaciones socioeconómicas son pocas las iniciativas que se salvan del debate sobre su oportunidad y el valor que aportan. El avance decidido hacia políticas de apoyo y refuerzo educativo generadoras de condiciones de éxito educativo para todos necesita elevar cuantitativa y cualitativamente el potencial de los estudios y la identificación de buenas prácticas para mostrar evidencias sólidas sobre la necesidad y eficacia de estas medidas. Las páginas que siguen pretenden ser una aportación a esta línea de trabajo.

Finalmente, queremos agradecer sinceramente la respuesta y el esfuerzo demostrado a quienes han colaborado en este número extraordinario de 2012 de la *Revista de Educación*.

Referencias bibliográficas

- Buenfil, R. (2006). Lógicas y sentidos inscritos en la subjetividad: políticas educativas y pistas para su transformación. En A. Vitar (Coord.), *Políticas de educación. Razones de una pasión* (53-88). Buenos Aires: Niño y Dávila.
- Cox, C. y Schwartzman, S. (Eds.). (2009). *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*. Santiago: CIEPLAN; Uqbar.
- Knoepfel, P. (2003). Las políticas públicas. En P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone, *Análisis y conducción de políticas públicas* (25-37). México: Universidad de Monterrey.
- Marchesi, A., Tedesco, J. C. y Coll, C. (Coords.). (2009). *Calidad, equidad y reformas de la enseñanza*. Madrid: Fundación Santillana.
- Ministerio de Educación (2005). *Plan de Refuerzo Orientación y Apoyo (PROA)*. Madrid: Subdirección General de Información y Publicaciones.
- (2011). *Informe sobre actuaciones realizadas. Memoria económica de la LOE*. Madrid: Subdirección General de Cooperación Territorial.
- OECD (2012). *Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools*. Paris: OECD.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Madrid: Miño y Dávila.
- Tedesco, J.C. (2011). Los desafíos de la educación básica en el siglo XXI. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55, 31-47.
- Unesco (2007). *Educational equity and public policy*. Montreal: Institute for Statistics.
- Urteaga, E. (2009). Las políticas de discriminación positiva. *Revista de Estudios Políticos*, 146, 181-213.



**Las políticas de apoyo y refuerzo
educativo en un contexto internacional**

**Policy on Educational Support
and Remedial Education
in an International Context**

Políticas públicas sobre apoyo y refuerzo educativo: evidencias internacionales

Public Policy on Educational Support and Remedial Education: International Evidence

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2012-EXT-205

Francesc Pedró

Sección de políticas educativas y desarrollo docente. Unesco. París, Francia.

Resumen

Existe un limitado cuerpo de conocimientos sobre la eficiencia de las políticas de apoyo y refuerzo basado en evidencias empíricas. En este contexto, esta contribución discute, en primer lugar, la relevancia de dichas políticas. En segundo lugar, presenta pruebas de hasta qué punto la atención prestada a los alumnos en situación de desventaja revierte sobre el conjunto del sistema escolar, mejorando su eficiencia y también su equidad. En tercer lugar, disecciona las evidencias disponibles a partir de la investigación comparativa internacional para terminar proponiendo una síntesis de qué es lo que parece funcionar, bajo qué circunstancias lo hace y por qué. La investigación comparativa internacional ofrece algunas pruebas acerca del impacto que la mejora de los resultados de los alumnos en desventaja puede tener sobre el conjunto del sistema escolar, lo cual permite afirmar que los países que han visto mejorar sus resultados educativos en el último decenio lo han hecho gracias a un incremento significativo de los resultados de los alumnos con bajo rendimiento. El análisis de estas políticas acredita, primero, el impacto negativo que tienen en las oportunidades de aprendizaje la diferenciación curricular temprana y las políticas de segregación de los alumnos. Los países pueden obtener mayores beneficios de esfuerzos integradores, en los cuales las políticas de apoyo y refuerzo son elementos críticos. En segundo lugar, hay que señalar que la relación entre el gasto educativo y la mejora de los resultados escolares es débil y ambigua. Sin embargo, determinados usos de los recursos educativos pueden tener un efecto positivo sobre la equidad, mediante políticas que proporcionan

las señales correspondientes a las escuelas y los maestros. Por último, es innegable que las políticas de intervención temprana son importantes para prevenir y atenuar la necesidad de intervenciones ulteriores; la investigación internacional acredita la importancia del retorno de la inversión en este ámbito.

Palabras clave: educación comparada, apoyo y refuerzo, fracaso escolar, políticas educativas, eficiencia, equidad.

Abstract

There is a limited body of empirical knowledge about the efficiency of policies on educational support and remedial education. This contribution discusses the importance of such policies, after which it presents evidence of how the extra attention given to disadvantaged students carries over into the whole of the school system, boosting its efficiency and its fairness as well. The paper then analyzes the evidence that may be drawn from international comparative research and sums up what seems to work, under what circumstances and why. International comparative research provides some evidence of the impact on the whole of the school system that ensues when disadvantaged students' performance is improved. The countries that have improved their educational performance over the last decade have done so thanks to a significant increase in the performance of underachieving students. Analysis of these policies shows several things. First, early curricular differentiation and student segregation policies have a negative impact on students' learning opportunities. Countries can reap greater benefits from striving for integration, and on that point policies on educational support and remedial education are critical elements. Second, the relationship between spending on education and the improvement of learning outcomes is weak and ambiguous. However, certain uses of educational resources can have a positive effect on fairness through policies that send schools and teachers the appropriate signals. Third, there is no denying the importance of early intervention policies in preventing and mitigating the need for subsequent intervention; international research demonstrates the importance of the return on investment in this area.

Key words: comparative education, educational support and remedial education, school failure, education policy, efficiency, fairness.

Introducción

Aunque las políticas de apoyo y refuerzo educativo han estado muy presentes en las discusiones de los últimos 50 años, existe un limitado cuerpo de conocimientos empíri-

cos acerca de su eficiencia. Los procesos de toma de decisiones no pueden beneficiarse todavía de una base de conocimientos sólida y validada internacionalmente (OECD, 2012b).

Esta contribución establece la relevancia de las políticas de apoyo y refuerzo; primero, las muestra en un contexto más amplio de intervención, incluyendo otros aspectos como la prevención o las medidas no estrictamente escolares. En segundo lugar, presenta pruebas de hasta qué punto la atención prestada a los alumnos en situación de desventaja revierte sobre el conjunto del sistema escolar, mejorando su eficiencia y también su equidad. Por último, disecciona las evidencias disponibles para terminar proponiendo una síntesis sobre qué es lo que parece funcionar, bajo qué circunstancias lo hace y por qué.

La doble justificación de las políticas de apoyo y refuerzo

En teoría, la mejor estrategia de enseñanza es aquella que mejor se ajusta a las necesidades, capacidades e intereses de cada aprendiz. Pero, en la práctica, esta individualización debe ser compatible con dos exigencias. Por una parte, las ciencias del aprendizaje sugieren cada vez con mayor insistencia que el aprendizaje es, en buena medida, una actividad con un importante componente social que, por consiguiente, las estrategias de enseñanza deben incorporar en su justa medida. Así pues, el aprendizaje en grupo parece un requerimiento ineludible. Por otra parte, los modelos de provisión escolar heredados del siglo XIX se basan en la creación de economías de escala, que buscan un equilibrio entre el tamaño del grupo clase y la calidad del aprendizaje individual. Se pretende optimizar el tamaño del grupo clase para hacer posible un aprendizaje lo más individualizado posible en un contexto social determinado y con un coste económico razonable.

Esta concepción industrial se ha basado en el presupuesto de que todos los alumnos tienen unas capacidades equivalentes: que todos sin excepción deberían estar en condiciones de adquirir los objetivos previstos para cada curso y de ser promovidos al siguiente. De acuerdo con este supuesto, existirían alumnos normales y alumnos disfuncionales; estos últimos deberían recibir un tipo de provisión educativa distinta. Semejante disfuncionalidad ha venido siendo imputada al individuo, a sus limitaciones o a su comportamiento y, por consiguiente, la imposibilidad de promoción se hacía equivaler a un fracaso escolar del alumno.

Existe, sin embargo, el creciente convencimiento de que todos los alumnos cuentan con características individuales particulares y relevantes para el aprendizaje, pero, al mismo

tiempo, con unas necesidades de escolarización que, pese a todo, pueden ser tratadas adecuadamente en grupo. Este convencimiento se basa en dos evidencias. La primera es que la disparidad de los resultados escolares refleja no solo las diferencias de capacidad, sino también desigualdades sociales, y que todos los alumnos deben ser educados juntos independientemente de sus características individuales para evitar la exclusión y promover la cohesión social, lo cual convierte la experiencia escolar en un cemento social. La segunda evidencia es que el conjunto del sistema, y no solo los alumnos afectados, se beneficia de la mejora de los resultados de todos alumnos, incluidos los que se encuentran en situación de desventaja. Se trata de un asunto tanto de equidad como de eficiencia.

El concepto de fracaso del alumno ha dejado progresivamente paso al de fracaso de la provisión escolar. En este sentido, puede afirmarse que las políticas de apoyo y refuerzo son paliativas del fracaso estructural de la provisión escolar contemporánea. Decimos que se trata de un fracaso estructural porque, concebida como una economía de escala, la provisión escolar no puede obtener resultados óptimos, dada la diversidad de perfiles de los alumnos. Y si el fracaso es estructural, entonces es lógico que las políticas de apoyo y refuerzo sean igualmente estructurales, es decir, que formen parte inextricable de la provisión escolar.

 Cu l es el contenido de las políticas de apoyo y refuerzo?

En el año 2011, la Unión Europea (UE) decidió poner en marcha un plan de choque contra el fracaso escolar para ayudar a los Estados miembros a alcanzar el objetivo principal de Europa 2020 de reducirlo por debajo del 10% (Consejo de la Unión Europea, 2011), cuando actualmente se sitúa en el 14,4%. Este plan es importante porque es la primera vez que se reconoce internacionalmente la importancia de las políticas de apoyo y refuerzo en un contexto de intervención contra el fracaso escolar¹.

⁽¹⁾ En esencia, las medidas propuestas por la Comisión implican tres ámbitos de intervención distintos: a) la prevención del abandono escolar prematuro, que debe empezar lo antes posible, ayudando a los niños en su aprendizaje y evitando las condiciones que pueden desencadenarlo, como la repetición de curso o la falta de apoyo a los alumnos con una lengua materna distinta; b) las medidas de intervención, dirigidas principalmente a combatir la falta de asistencia y los bajos niveles de rendimiento y que constituyen, en definitiva, el grueso de las políticas de apoyo y refuerzo; c) las medidas compensatorias, destinadas a ofrecer «segundas oportunidades» de aprendizaje, como las clases de apoyo en la escuela y la posibilidad de que los adultos jóvenes reanuden sus estudios (Consejo de la Unión Europea, 2011).

Las políticas de apoyo y refuerzo pueden definirse como actuaciones centradas en el ámbito del establecimiento educativo, en el aula o en el alumno que están orientadas a conseguir que todos y cada uno de los alumnos, muy particularmente aquellos que presentan necesidades educativas especiales, dificultades de aprendizaje o están en situación de riesgo, puedan adquirir las competencias básicas establecidas para el nivel educativo de referencia. Afectan a todos los niveles educativos, desde la Educación Infantil y atención temprana a la infancia hasta la Enseñanza secundaria de segundo ciclo. Acostumbran a dividirse entre políticas institucionales e individuales. Las políticas institucionales, en el centro escolar o en el aula, se orientan a la creación de un entorno de aprendizaje positivo, para reforzar así la calidad de la provisión escolar. La literatura sugiere (NESSE, 2010) que dentro de las políticas más pertinentes se incluyen las siguientes:

- La transformación de los centros de enseñanza en comunidades de aprendizaje basadas en una visión común del desarrollo escolar compartida por todas las partes interesadas, que aproveche la experiencia y el conocimiento de todos, y que ofrezca un entorno abierto, estimulante y cómodo para el aprendizaje, a fin de motivar a los alumnos a que sigan comprometidos con su escolarización.
- La puesta en práctica de sistemas de detección precoz de los alumnos en situación de riesgo para ayudar a adoptar medidas eficaces antes de que se manifiesten los problemas.
- La mayor implicación de las familias y de otros actores, como los servicios de la comunidad local, las organizaciones que representan a los inmigrantes o a las minorías, las asociaciones culturales y deportivas o los empresarios y las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de diseñar soluciones holísticas para ayudar a los alumnos en situación de riesgo y facilitarles el acceso a recursos externos, como psicólogos, trabajadores sociales y monitores juveniles y servicios culturales y comunitarios. Esto puede verse facilitado por la intervención de mediadores procedentes de la comunidad local que puedan impulsar la comunicación y reducir la desconfianza.
- La formación y el apoyo directo a los profesores en su trabajo con los alumnos en situación de riesgo. Esta es una condición indispensable para poder tomar medidas acertadas en el ámbito escolar. La formación inicial de los profesores y su desarrollo profesional permanente, así como la de los directivos escolares, ayuda a abordar la diversidad de perfiles de alumnos en el aula, a apoyar

a los alumnos de entornos sociales desfavorecidos y a solucionar situaciones docentes difíciles.

- Finalmente, la inclusión de actividades extracurriculares fuera del horario escolar, no necesariamente dentro del propio centro escolar, así como las actividades artísticas, culturales y deportivas. Todas ellas pueden aumentar la autoestima de los alumnos en situación de riesgo, así como su resiliencia ante las dificultades que surjan en su aprendizaje.

El objetivo de las políticas de apoyo y refuerzo a escala individual consiste en establecer un conjunto de mecanismos de ayuda adaptados a las necesidades de cada alumno en situación de riesgo. Se centran tanto en favorecer su desarrollo personal para aumentar su resiliencia como en corregir dificultades concretas, que pueden ser de carácter social, cognitivo o emocional. Entre estas políticas de intervención a escala individual se pueden incluir las siguientes:

- La tutoría individual destinada a ayudar a cada alumno a superar dificultades concretas de tipo académico, social o personal. Ya sea con un enfoque individualizado o en pequeños grupos, los alumnos reciben una atención específica por parte del personal docente, los miembros de la comunidad o alguno de sus compañeros.
- La adaptación de la enseñanza a las necesidades de cada alumno, reforzando las metodologías de aprendizaje personalizado y facilitando el apoyo a los alumnos en situación de riesgo para ayudarlos a adaptarse a las exigencias de la educación formal y superar, así, los obstáculos creados por la configuración estructural de la provisión escolar. En concreto, se busca limitar la repetición de curso en la medida de lo posible.
- El refuerzo de la orientación escolar y profesional para ayudar a los alumnos a tomar decisiones sobre las opciones de sus trayectorias educativas y profesionales, sobre la transición dentro del sistema escolar o al mercado laboral. Se busca minimizar el efecto de malas decisiones basadas en falsas expectativas o en una información insuficiente y, al mismo tiempo, ayudar a los jóvenes a tomar decisiones que satisfagan sus ambiciones, intereses y capacidades.
- La existencia de medidas adecuadas de apoyo financiero para aquellos jóvenes cuya situación económica pueda inducir la suspensión de sus estudios. Semejantes ayudas pueden condicionarse o estar vinculadas a prestaciones sociales.

En resumen, los contenidos sustanciales de las políticas de apoyo y refuerzo contienen tanto elementos estrictamente pedagógicos como, implícitamente, otros más relacionados con las condiciones de escolarización y, por tanto, con implicaciones económicas relevantes. La cuestión es hasta qué punto existen evidencias internacionales que ilustren los resultados de estas políticas consiguientes.

¿Hasta dónde nos permite llegar la evidencia internacional sobre los resultados de estas políticas?

Para los decisores políticos el mejor escenario sería aquel en el que se pudiera enjuiciar las distintas políticas de apoyo y refuerzo sobre la base de evidencias empíricas acerca de sus resultados y de su eficiencia por comparación a otras alternativas (Pedro, 2012). Así, los decisores podrían sacar provecho de estas evidencias para determinar los efectos de la reducción o del aumento del tamaño de las clases y apostar por una de estas posibilidades si se ha constatado que es más eficaz.

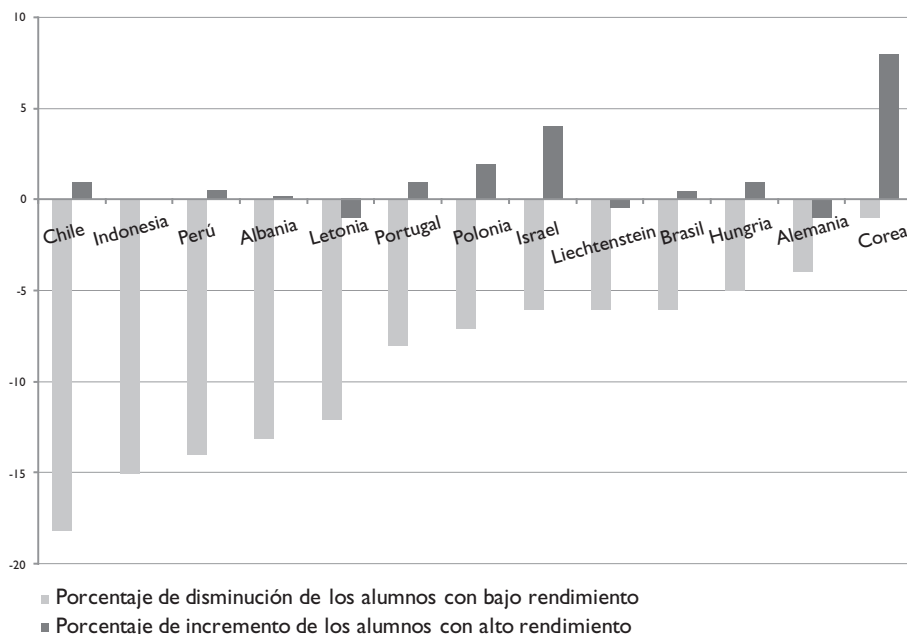
Afortunadamente, cada vez existen más fuentes de evidencias empíricas que permiten enjuiciar las políticas educativas. Por una parte, se cuenta con sistemas de indicadores que ofrecen una perspectiva comparativa y, a la vez, longitudinal de los esfuerzos de mejora de la calidad de la enseñanza escolar. Por otra, hay un número creciente de estudios de evaluación tanto a escala nacional como internacional que contribuyen a mejorar la comprensión de la eficacia de las políticas.

¿Se consiguen cambios significativos?

La literatura acerca de la escasa capacidad de cambio de los sistemas escolares es tan abrumadora que se hace necesario revisar, en primer lugar, si realmente hay evidencias de cambio. ¿Se consigue mejorar los resultados de los alumnos en desventaja? La respuesta es afirmativa: algunos países lo han conseguido y, gracias a ello, han mejorado también el rendimiento global del conjunto del sistema. Para conseguir esta mejora global parece más determinante trabajar con los alumnos en desventaja que con aquellos que ya se encuentran en situación más privilegiada en cuanto a sus resultados.

La evidencia más rotunda procede del análisis de los datos del estudio PISA de la OCDE. La existencia de un ciclo de 10 años, con cuatro evaluaciones distintas, facilita tanto la comparación internacional como el análisis de la evolución del rendimiento de los sistemas escolares a lo largo del tiempo. Es precisamente este análisis el que ha demostrado esencialmente, que de entre los 13 países que mostraron mejoras significativas en las puntuaciones medias en lectura, la mayoría puede atribuir estas ganancias a la mejora de los resultados de los alumnos con un rendimiento más bajo². En la mayor parte de ellos, como muestra la Figura 1, la distancia que separa a los alumnos con menor y mayor rendimiento se ha reducido también de forma significativa³.

FIGURA 1. Variación de los porcentajes de alumnos con bajo y alto rendimiento en PISA entre los años 2000 y 2009



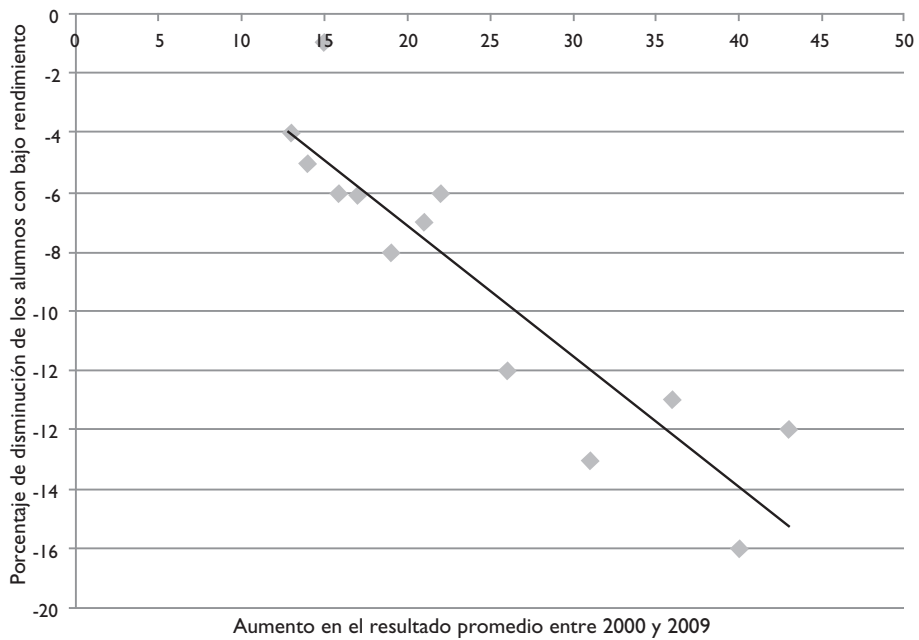
Fuente: base de datos PISA de la OCDE, 2012. Elaboración propia.

⁽²⁾ En los estudios PISA este concepto se corresponde con el de los alumnos que se sitúan en el nivel de competencias más bajo, esto es, por debajo del nivel 2.

⁽³⁾ Con la única excepción de Liechtenstein.

Es más, en prácticamente todos los países que durante el período 2000-2009 mostraron una mejora significativa en los resultados escolares medidos en PISA, el porcentaje de alumnos con bajo rendimiento se redujo⁴. Esto es lo que muestra la Figura II, que establece la correlación entre el aumento del resultado promedio entre los años 2000 y 2009, por una parte, y el porcentaje de disminución de los alumnos con bajo rendimiento. La disminución de este porcentaje correlaciona con la mejora en el rendimiento del sistema: cuanto más se reduce el volumen de alumnos con bajo rendimiento, más aumenta la mejora del rendimiento⁵.

FIGURA II. Correlación lineal entre el porcentaje de disminución de los alumnos de bajo rendimiento y el aumento del resultado promedio en PISA entre los años 2000 y 2009



Fuente: base de datos PISA de la OCDE, 2012. Elaboración propia.

⁽⁴⁾ Las dos únicas excepciones son Brasil y Corea, donde la mejora del promedio de los resultados no se tradujo en una reducción del porcentaje de alumnos de bajo rendimiento, sino en un incremento sustancial del de alumnos con rendimiento más alto. En Corea esto se debió, fundamentalmente, a la mejora de los resultados de las chicas.

⁽⁵⁾ Se trata simplemente de una correlación y es posible inferir, habida cuenta del marco teórico de partida, una causalidad; pero esta debería comprobarse empíricamente, cosa que todavía no se ha hecho.

Por término medio, para el conjunto de los países de la OCDE este porcentaje cambió solo ligeramente: en el caso de Chile pasó del 48% al 31%, en Portugal del 26% al 18% y en Polonia del 23% al 15%⁶. Además, el análisis de estos datos también permite precisar el perfil del alumnado con los resultados más bajos. Como promedio, puede decirse que se trata de chicos que proceden de entornos socioeconómicos en situación de desventaja.

Por otra parte, en ninguno de los países donde el porcentaje de los alumnos con rendimiento más bajo se redujo significativamente, esto ocurrió a costa de los alumnos con mejor rendimiento, puesto que el porcentaje de estos disminuyó. En Israel, Albania y Perú, las mejoras en los resultados afectaron por igual a todos los grupos de rendimiento, desde el más alto al más bajo. En Chile e Indonesia, el porcentaje de alumnos con mejor rendimiento también se incrementó, aunque el de alumnos con bajo rendimiento no disminuyó en la misma proporción. Finalmente, en Alemania, Polonia, Portugal y Letonia, el porcentaje de alumnos de alto rendimiento se mantuvo estable, pero el de bajo rendimiento se redujo.

En segundo lugar, también se pueden acreditar mejoras en términos de equidad, tal y como se miden en el estudio PISA. Así pues, las mejoras obtenidas en el grupo de alumnos de bajo rendimiento acostumbran a traducirse en la reducción del impacto de la extracción socioeconómica de los alumnos en los resultados. En Chile, Alemania, Hungría, Polonia y Portugal, así como en los países no pertenecientes a la OCDE Indonesia, Letonia y Liechtenstein, no solo mejoró el promedio de los resultados, sino que también lo hizo la distancia entre el 10% que consiguió los mejores resultados y el 10% que obtuvo los peores, lo cual implica que el impacto de la extracción socioeconómica también se redujo. De hecho, en Alemania, Albania, Chile y Letonia este impacto se redujo de forma estadísticamente significativa.

Por consiguiente, puede afirmarse que los esfuerzos invertidos en los alumnos de bajo rendimiento tienen un retorno positivo importante y que el impacto se traduce en una mejora generalizada de los resultados sin ningún perjuicio observable para quienes obtienen los mejores resultados. Ahora bien, lo que estos análisis no permiten entrever es cuáles han sido las políticas de apoyo y refuerzo seguidas en cada caso o si siempre son las mismas. En definitiva, los análisis nos hablan de las mejoras obtenidas en los resultados, pero no contienen elementos de evaluación de las políticas.

⁶ En el caso de Corea este porcentaje apenas se modificó, pero el país ya contaba en el año 2000 con el menor porcentaje de alumnos por debajo del nivel básico (nivel 2) de competencias de toda la OCDE.

Lo que demuestra la evidencia internacional

La investigación empírica sobre las políticas de apoyo y refuerzo se concentra exclusivamente en aspectos estructurales -relacionados con la forma en que se organiza la provisión escolar-, en la forma en que se distribuyen los recursos -en especial, el tamaño del grupo clase- y, cada vez con más frecuencia, en las medidas que inciden en el contexto de los alumnos, en particular las prestaciones sociales a las familias.

La diferenciación escolar y la oferta temprana de Formación Profesional

Una de las primeras políticas que intenta ofrecer un adecuado apoyo a los alumnos con dificultades o en situación de riesgo consiste en generar una provisión escolar diferenciada que generalmente se orienta a facilitar el ingreso en el mercado laboral. El argumento es simple: puesto que estos alumnos no aciertan a progresar adecuadamente, no solo reducen el ritmo y las oportunidades de aprendizaje de los demás, sino que tampoco consiguen una inserción apropiada en el mundo adulto. Por estas razones, es preferible identificarlos cuanto antes y ofrecerles una provisión escolar diferenciada y, siempre que sea posible, un ingreso temprano en algún tipo de Formación Profesional o de aprendizaje⁷. De este modo, ganarían todos: los que quieren aprender mejorarían sus resultados y los que prefieren otras opciones encontrarían una salida digna a sus necesidades particulares.

Paradójicamente, una de las conclusiones más sólidas de la investigación comparativa internacional es que la diferenciación curricular temprana de los alumnos tiende a asociarse con el aumento de las desigualdades socioeconómicas, sin que se produzcan ganancias en rendimiento escolar. Tanto los estudios comparativos (Amernmuller, 2005; Causa y Chapuis, 2010; Duru-Bellat y Suchaut, 2005; Hanushek y Woessmann, 2005; OCDE, 2004, 2007b; Schütz, Ursprung y Woessmann, 2005; Sutherland y Price, 2007) como los análisis de casos de países específicos (Bauer y Riphahn, 2006; Bratberg, Nilsen y Vaage, 2005; Holmlund, 2006; Pekkarinen, Uusitalo y Pekkala, 2006)

⁷⁾ El ejemplo más conocido es el de algunos estados de Alemania donde esta diferenciación se produce a los 12 años de edad, después de una etapa de observación que se inicia, aproximadamente, a los 10.

han puesto de relieve el impacto negativo de la diferenciación curricular en las desigualdades socioecon micas⁸.

La evidencia más clara emerge cuando se estima que, al avanzar la diferenciación curricular un curso académico (por ejemplo, inici ndola a los 11 años de edad en lugar de a los 12), el impacto del entorno en el rendimiento escolar de los alumnos se incrementaría en 8,2 puntos PISA en Ciencias (Causa y Chapuis, 2010). Posponer, en cambio, la diferenciación un curso académico se traduciría en una disminución de 2,9 puntos PISA en Ciencias en el impacto que el entorno socioeconómico tiene en los resultados escolares. Los cambios que esto implicaría en el efecto del entorno escolar son cuantitativamente altos, ya que oscilarían entre 27,7 puntos PISA en los sistemas sin diferenciación antes de los 16 años de edad a 77,1 puntos PISA en sistemas con diferenciación temprana⁹. Una relación negativa similar entre equidad y logros educativos se encuentra respecto al número de tipos de escuelas e itinerarios curriculares disponibles para los jóvenes de 15 a os¹⁰: a mayor diferenciación, menor equidad.

Una forma más sutil de diferenciación es la que acontece en el seno de las escuelas por medio de políticas de selección y agrupamiento homogéneo (por capacidades) de los alumnos. Esta estrategia se presenta típicamente como de apoyo y refuerzo, pero, como muestra la investigación comparativa más reciente (Causa y Chapuis, 2010), su impacto en la equidad es devastador. En cambio, no hay datos equivalentes sobre el tratamiento individualizado de los alumnos, que se acostumbra a presentar como uno de los factores del éxito del sistema finlandés (Salhberg, 2011). Sin embargo, no existe hasta la fecha ninguna evidencia empírica que permita validar esta estrategia, por lo menos desde una perspectiva comparativa e internacional.

Matricularse en la Formación Profesional también se asocia con un mayor impacto del entorno socioeconómico de las escuelas en el rendimiento escolar de los alumnos y con un menor impacto de los antecedentes contextuales de un individuo en sus resultados (Causa y Chapuis, 2010). Como los alumnos desfavorecidos est n sobrerrepresentados en los programas de Formación Profesional, lo cierto es que una oferta

⁸) Checchi y Flabbi (2007) comparan el comportamiento del sistema alemán con el italiano y demuestran que en este último país las familias cuentan con mayor discrecionalidad para decidir sobre la escolarización de sus hijos; pese a ello, el sistema italiano obtiene unos resultados peores en términos de igualdad de oportunidades educativas que Alemania.

⁹) Este efecto se refiere a la edad mínima de diferenciación que en los países de la OCDE es de 10 años de edad. Pero los efectos descritos deben interpretarse con cautela porque pueden variar entre países, debido a las especificidades de cada contexto escolar nacional.

¹⁰) De nuevo, tomando el caso alemán, pueden existir hasta cuatro tipos diferentes de provisión escolar para los alumnos de esta edad.

temprana tiende a exacerbar las desigualdades socioeconómicas entre escuelas, sin que aumente tampoco el rendimiento escolar en su conjunto. Este resultado es consistente con la evidencia empírica en el caso alemán. Büchel (2002), por ejemplo, mostró que los jóvenes que abandonan la escuela en un nivel educativo inferior y que son seleccionados como aprendices tienen perspectivas de empleo menos favorables y, con el tiempo, también más dificultades para pasar con éxito del aprendizaje al mercado laboral.

Sin embargo, los efectos a largo plazo que el aprendizaje tiene en los resultados económicos de los individuos siguen siendo muy controvertidos (Büchel, 2002; Machin y Vignoles, 2005). Hay diferencias sustanciales entre los países respecto al diseño de la Formación Profesional, lo que puede dar lugar a diferentes implicaciones en términos de equidad en los resultados escolares. Algunos estudios han hallado que la Formación Profesional tiene efectos positivos en la equidad. En el caso francés, tal y como mostraron Bonnal, Mendes y Sofer (2002), los alumnos desfavorecidos con tendencia a optar por el aprendizaje acostumbraban a beneficiarse de ello, puesto que es más probable que encuentren trabajo que aquellos que optaron por programas de Formación Profesional, que en Francia son mucho más escolares. Por lo tanto, es difícil sacar una conclusión comparativa clara.

El aumento del gasto educativo

A todas luces, el gasto en educación per se no se asocia significativamente con los resultados de los alumnos (Pedro, 2010b; Schütz et ál., 2005), a pesar de que está débilmente correlacionado con una mayor equidad en los resultados educativos de las escuelas. A partir de un determinado umbral¹¹, más gasto acumulado en educación no se traduce necesariamente ni en mejores resultados ni en mayor equidad. Algunos estudios de caso muestran que el aumento del gasto educativo en alumnos o escuelas desfavorecidas no contribuye a aumentar la equidad (véanse, para los Países Bajos, Leuven y Oosterbeek, 2007; para Francia, Bénabou, Kramarz y Prost, 2004; para los Estados Unidos, Hanushek, 2007). Sin embargo, un gasto bien dirigido, es decir, finalista y centrado en las necesidades que es preciso cubrir, sí puede

⁽¹¹⁾ Alrededor de 20.000 dólares estadounidenses acumulados por alumno hasta los 15 años de edad (OECD, 2012a).

reducir las desigualdades educativas. Así, por ejemplo, utilizando datos escolares muy desagregados a nivel territorial, Bratti, Checchi y Filippin (2007) sugieren que las diferencias en los recursos específicos pueden explicar las disimilitudes geográficas entre las regiones italianas.

Si bien el aumento del nivel de gasto educativo, a partir de un umbral crítico, no parece ser muy relevante, la calidad de los mecanismos de asignación del gasto, tal y como la miden los indicadores de la OCDE de «descentralización del gasto» y de «mecanismos para adaptar los recursos a las necesidades» parece estar positivamente relacionada con la equidad en los resultados escolares (Sutherland y Price, 2007). Así, por ejemplo, la descentralización puede mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos del gasto público en la medida en que permite la adaptación a distintas circunstancias locales (Pedró, 2010a); en el mismo sentido, los mecanismos de gasto destinados a apoyar a los desfavorecidos pueden reducir las desigualdades educativas asociadas con el entorno escolar (Causa y Chapuis, 2010).

La reducción del tamaño de las clases y las ratios

Con frecuencia se ha hecho notar que no existe una relación de proporcionalidad lineal inversa entre el tamaño de las clases y los resultados escolares (Darling-Hammond, Ross y Milliken, 2007): en un grupo de 25 alumnos la adición de uno más apenas puede dar como resultado efectos directos como no sea en el sentido de reducir los costes; sin embargo, la adición de cinco o más puede cambiar radicalmente la dinámica de aprendizaje. Se podría afirmar, por consiguiente, que en el modelo de provisión escolar contemporánea existen límites críticos a los tamaños de clase.

Parece evidente que cuanto menor sea el tamaño de la clase mayores son las oportunidades que los docentes tienen de hacer un seguimiento de cada alumno y de poner en práctica actividades de refuerzo y apoyo. Así, la reducción de tamaño de las clases en los niveles de Primaria y Secundaria se asocia con mejoras en términos de equidad de los resultados escolares: la reducción del tamaño de la clase contribuye a aumentar el rendimiento de las escuelas en desventaja, en comparación con el de las escuelas más favorecidas. En efecto, Piketty y Valdenaire (2006) demuestran que en Francia la reducción de tamaño de las clases en los niveles de Primaria y Secunda-

ria sería especialmente beneficioso para los alumnos desfavorecidos. Krueger (1999) sugiere un resultado similar en cuanto al tamaño de las clases. Ambos datos pueden interpretarse en dos direcciones principales. En primer lugar, se puede argumentar que la reducción del tamaño de la clase es una herramienta útil para aumentar el rendimiento escolar en las zonas desfavorecidas, donde podrían ser necesarios más recursos, en términos relativos, para hacer frente a las desventajas educativas; esto tendría un efecto directo sobre la capacidad de los centros escolares de contar con políticas de apoyo y refuerzo. En segundo lugar, en la medida en que el impacto del entorno socioeconómico en los resultados escolares refleja los efectos contextuales y entre iguales que se dan dentro de las clases, una interpretación alternativa es que estos efectos son menores en las clases pequeñas, porque hay menos margen para la interacción entre alumnos (Levin, 2001).

Sin embargo, en el ámbito del sistema, ratios mayores aparecen relacionadas negativamente con la equidad de los resultados educativos tanto entre escuelas como dentro de ellas (Causa y Chapuis, 2010). Las ratios miden el cociente entre el total de personal docente y el de alumnos escolarizados. Por lo tanto, no es solo el tamaño de la clase en sí mismo lo que importa, sino también el número de profesores en relación con la población escolar. Los países que muestran tasas relativamente altas de docentes por alumno parecen ser, por lo tanto, más capaces de atenuar la influencia del entorno socioeconómico de la escuela en las disparidades en el rendimiento escolar, mientras que, al mismo tiempo, permiten dar mejor respuesta a los alumnos en desventaja dentro de las escuelas.

La calidad docente

Aunque se dice que la calidad de un sistema escolar nunca puede ser superior a la de su fuerza docente, no existe ninguna evidencia empírica sobre el impacto de la calidad de los docentes en la equidad educativa (Akiba y Scriber, 2007). Puede que esto se deba a las dificultades metodológicas que medir la calidad docente conlleva, empezando por la propia definición conceptual (Vignoles, Levacic, Walker, Machin y Reynolds, 2000), así como al carácter endógeno de la distribución de los docentes en las escuelas, por cuanto los mejores profesores tienden a desplazarse hacia escuelas relativamente favorecidas.

Se ha demostrado que el efecto del contexto individual del alumno en sus resultados escolares es relativamente menor en los países en los que la progresión de los salarios de los profesores es mayor (Darling-Hammond, Wei, Richardson, Andree y Orphanos, 2009). Probablemente esto se deba a que los profesores con experiencia pueden estar más motivados para trabajar con alumnos desfavorecidos si se les ofrece una retribución adecuada. Dado que hay pruebas de que la experiencia es una dimensión clave de la cualificación de los docentes (Greenwald, Hedges y Laine, 1996; Hanushek, Kain y Rivkin, 1998), esto podría ser indicativo de que los incentivos financieros para atraer a maestros calificados son una herramienta eficaz para promover la equidad.

Se llega a conclusiones similares cuando se estima entre países el impacto de las diferencias en la proporción de docentes calificados, medido con el correspondiente indicador de PISA (Wei, Andree y Darling-Hammond, 2009). Una mayor proporción de docentes calificados está asociada con un menor impacto del nivel socioeconómico de las escuelas en los resultados de los alumnos, lo que sugiere que el incremento de las competencias profesionales de los docentes podría contribuir decisivamente a la promoción de la equidad educativa. Sin embargo, hay algunos datos de Estados Unidos que apoyan la idea de que existe una relación positiva entre la calidad docente -medida por los salarios y la experiencia- y los resultados de los alumnos (Dewey, Husted y Kenny, 2000; Goldhaber, 2002; Hanushek et ál., 1998). Algunos análisis comparativos internacionales han apoyado este punto de vista (Dolton y Marcenaro-Gutierrez, 2009). Si se acepta que la calidad docente es importante para el rendimiento escolar de los alumnos, entonces se puede argumentar que debe importar aún más para aquellos alumnos en desventaja que precisan apoyo y refuerzo.

En cambio, el efecto de políticas que ofrecen incentivos financieros a los docentes es menos controvertido (Lazear, 2003). Estudios realizados en el Reino Unido (Atkinson et ál., 2004) e Israel (Lavy, 2004) han demostrado que los incentivos monetarios para profesores pueden tener poderosos efectos en el rendimiento de los alumnos. Sin embargo, en la práctica, el diseño e implementación de incentivos financieros relacionados con el rendimiento no siempre ha dado buenos resultados (OECD, 2005). Desde una perspectiva de equidad, estas políticas tienen el riesgo de exacerbar las desigualdades entre escuelas y generar incentivos para que los mejores maestros se desplacen a las escuelas más favorecidas, precisamente lo contrario de lo que convendría promover. Para conseguir ganancias en equidad, los incentivos docentes para los profesores tienen que conseguir enviar a los mejores a trabajar con los alumnos más desfavorecidos (Lavy, 2002).

La intervención temprana

Una buena manera de reducir la necesidad de intervenciones durante la provisión escolar consiste en actuar durante la etapa de la Educación Infantil, tanto en términos de diagnóstico como de intervención temprana. Aunque existe un consenso generalizado acerca de la importancia de la intervención temprana para minimizar intervenciones ulteriores, lo cual reduciría la necesidad de las políticas de apoyo y refuerzo escolar, la evidencia comparativa internacional sobre la relación entre las políticas de infancia y la equidad en educación es escasa (OECD, 2007a). Esto se debe a la falta de una base de datos que permita la comparación entre países y a la dificultad de identificar el impacto de la educación preescolar¹². La experiencia internacional sugiere que las políticas destinadas a aumentar la igualdad de oportunidades de aprendizaje mediante intervenciones en la primera infancia tienen un retorno muy elevado. La evidencia de los Estados Unidos –en su mayoría sobre la base de evaluaciones científicas de programas experimentales, tales como la iniciativa Perry– es abundante (Blau y Currie, 2006; Carneiro y Heckman, 2003; Cunha, Heckman, Lochner y Masterov, 2006)¹³. La evidencia europea es más dispersa. Algunos ejemplos específicos de los beneficios económicos que supone la intervención temprana en alumnos de entornos desfavorecidos incluyen los de Leuven, Lindahl, Oosterbeek y Webbink (2004) para los Países Bajos, así como los de Kameron, Neuman, Waldfogel y Brooks-Gunn (2003) para Francia, Suecia y Reino Unido.

Recientes investigaciones muestran que el aumento de la matrícula en la educación preescolar está asociada con una mayor equidad en los resultados de los alumnos, en consonancia con anteriores estudios de caso (Schlicht, Stadelmann-Steffen y Freitag, 2010). Unos niveles relativamente altos de matriculación en educación preescolar se asocian con bajos efectos del entorno socioeconómico de la escuela en los resultados de los alumnos. Sin embargo, este impacto negativo en las disparidades *intra* escuelas es mucho menor cuantitativamente que el impacto positivo en la equidad *entre* escuelas. Este resultado es válido para las medidas de la matrícula tanto en guarderías y servicios de educación temprana como en la educación preescolar.

⁽¹²⁾ Una excepción la constituyen Schütz et ál. (2005), quienes proporcionan pruebas empíricas de que la matriculación temprana y la duración de la educación preescolar se relacionan positivamente con el rendimiento escolar de los alumnos, tal y como lo mide PISA.

⁽¹³⁾ En particular, Magnuson, Ruhm y Waldfogel (2007) han demostrado el impacto y la asociación positiva que existe entre, por un lado, la asistencia a jardines de infancia y la preparación para la transición a la escuela y, por otro lado, la mejora de los resultados de los alumnos en situación de desventaja.

En términos de impacto cuantitativo, un cálculo provisional (Causa y Chapuis, 2010) estima que aumentar la matrícula en servicios de educación temprana desde el nivel más bajo de la OCDE (2%) hasta el más alto (62%) llevaría el gradiente entre centros desde un nivel de 61 puntos PISA a un nivel de solo 12, por lo que se reduciría de forma muy significativa la disparidad de resultados entre los alumnos y aumentaría, por consiguiente, la equidad de la provisión.

Políticas sociales y laborales

Las comparaciones internacionales indican, asimismo, que los países que muestran altos niveles de pobreza infantil también se caracterizan por un alto nivel de desigualdad en los resultados educativos. Sea cual sea el entorno de la escuela con el que los alumnos se encuentren, la penalización asociada al hecho de provenir de un entorno desfavorecido es más fuerte en países donde las tasas de pobreza infantil son relativamente más elevadas (Causa y Chapuis, 2010). Esto confirma la importancia del desarrollo infantil temprano para los resultados educativos. En términos de políticas sociales, se puede concluir que invertir en la Educación Infantil es una herramienta efectiva para promover la equidad (Carneiro y Heckman, 2003; D'Addio, 2007; OECD, 2001).

Existe, por consiguiente, una correlación positiva entre la desigualdad en los ingresos y las oportunidades de educación. En otras palabras, la desigualdad en los ingresos, medida por el coeficiente de Gini calculado a partir de la renta disponible de los hogares, se asocia con mayores desigualdades educativas (Aaronson y Mazumder, 2005; Blanden, Goodman, Gregg y Machin, 2004), tal y como sugiere el mayor impacto del entorno socioeconómico del individuo en el rendimiento escolar. Se dan resultados similares cuando se usan indicadores de privación material, en consonancia con las conclusiones sobre el papel que el desarrollo del niño desempeña en el contexto de la movilidad social intergeneracional. En definitiva, sociedades más desiguales dan lugar a mayores disparidades de resultados escolares: la inequidad social genera inequidad educativa. Y es aquí donde las políticas de apoyo y refuerzo escolar topan con un escollo que exige medidas que van más allá de la educación.

De modo parecido, las prestaciones por desempleo podrían ayudar a aliviar las restricciones de liquidez en familias de niños desfavorecidos. Pero, al mismo tiempo, niveles relativamente altos de semejantes beneficios podrían desanimar a los padres

desempleados a aceptar un empleo (Bassanini y Duval, 2006). Existe claramente una relación negativa entre el nivel de beneficios del desempleo a corto plazo y el impacto neto del entorno socioeconómico en el rendimiento de los alumnos, mientras que el nivel de beneficios de desempleo a largo plazo muestra una relación opuesta. Este patrón es consistente con la interpretación de que, si bien a corto plazo los subsidios de desempleo ayudarán a asegurar la transición de un empleo a otro y por lo tanto aliviarán las restricciones transitorias de liquidez, a largo plazo los beneficios de desempleo podrían –si se establecen en un nivel demasiado alto– desalentar la ocupación y dar lugar a trampas de dependencia en las prestaciones de desempleo o asistencia social. A largo plazo, la dependencia de las prestaciones por desempleo también puede estar asociada con el estigma social y, a su vez, perjudicar el desarrollo cognitivo de los niños. De forma consistente, los hallazgos de los estudios sobre desarrollo infantil relacionan la dependencia los padres con respecto a los servicios sociales con las dificultades escolares de sus hijos (Corak, Gustafsson y Österberg, 2004).

Conclusiones

La mayoría de los países desarrollados dispone, por desgracia, de un amplio margen para aumentar las oportunidades educativas de las personas desfavorecidas, lo que remite tanto a cuestiones de equidad como de eficiencia. Las políticas de apoyo y refuerzo deben ser parte integrante de los esfuerzos destinados a conseguir aumentar la calidad de la educación y el reparto de sus beneficios de forma equitativa.

La investigación comparativa internacional ofrece algunas conclusiones suficientemente claras. En primer lugar, cabe afirmar el impacto negativo que la diferenciación curricular temprana y las políticas de segregación de los alumnos tienen en las oportunidades de aprendizaje. Los países pueden obtener mayores beneficios de esfuerzos integradores, de los cuales las políticas de apoyo y refuerzo son elementos críticos. En segundo lugar, la relación entre gasto educativo y mejora de los resultados escolares es débil y ambigua. Sin embargo, parece claro que determinados usos de los recursos educativos pueden tener un efecto positivo en la equidad cuando se ejecutan mediante políticas que proporcionan las señales correspondientes a las escuelas y los maestros: por ejemplo, ofreciendo incentivos financieros a los profesores cualificados para que trabajen con alumnos o en zonas desfavorecidas o bien generando oportu-

nidades para el desarrollo de políticas y estrategias de apoyo y refuerzo a escala de centro. En tercer lugar, es innegable la importancia que las políticas de intervención temprana tienen para prevenir y atenuar la necesidad de intervenciones ulteriores; la investigación internacional acredita suficientemente la importancia del retorno de la inversión en este ámbito.

Pero la conclusión más importante pasa por afirmar la necesidad de que la investigación comparativa internacional en educación preste mayor atención a las políticas que inciden directamente en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Si no se cubre adecuadamente esta necesidad, el diseño de las políticas no puede ser convenientemente informado por evidencias sobre qué es lo que funciona y por qué. Y lo que aún es peor, las decisiones sobre su futuro, singularmente en un contexto de crisis, pueden ser ciegas.

Referencias bibliográficas

- Aaronson, D. y Mazumder, B. (2005). *Intergenerational Economic Mobility in the United States: 1940–2000*. Documento de trabajo, 12. Federal Reserve Bank of Chicago.
- Akiba, G. L. y Scriber, J. (2007). Teacher quality, opportunity gap, and national achievement in 46 countries. *Educational Researcher*, 36, 369-387.
- Amermuller, A. (2005). *Educational Opportunities and the Role of Institutions*. Maastricht: Research Centre for Education and the Labour Market.
- Atkinson, A., Burgess, S., Croxson, B., Gregg, P., Propper, C., Slater, H. et  l. (2004). *Evaluating the Impact of Performance-Related Pay for Teachers in England*. Documento de trabajo, 04/113, CMPO.
- Bassanini, A. y Duval, R. (2006). *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*. Documento de trabajo, 486, OCDE Economics Department.
- Bauer, P. y Riphahn, R. (2006). Timing of School Tracking as a Determinant of Intergenerational Transmission of Education. *Economics Letters*, 91 (1), 90-97.
- Bénabou, R., Kramarz, F. y Prost, C. (2004). Zones d'éducation prioritaire: quels moyens pour quels résultats? Une  valuation sur la période 1982-1992. * conomie et Statistique*, 380, 3-29.

- Blanden, J., Goodman, A., Gregg, P. y Machin, S. (2004). Changes in Intergenerational Mobility in Britain. En M. Corak (Ed.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, 123-145. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press.
- Blau, D. y Currie, J. (2006). Who's Minding the Kids? Preschool, Day Care, and Afterschool Care. En E. A. Hanushek y F. Welch (Eds.), *Handbook of the Economics of Education*. New York: North Holland.
- Bonnal, L., Mendes, S. y Sofer, C. (2002). School-to-Work Transition: Apprenticeship versus Vocational School in France. *International Journal of Manpower*, 23 (5), 426-442.
- Bratberg, E., Nilsen, Ø. A. y Vaage, K. (2005). Intergenerational Earnings Mobility in Norway: Levels and Trends. *The Scandinavian Journal of Economics*, 107 (3), 419-435.
- Bratti, M., Checchi, D. y Filippin, A. (2007). Geographical Differences in Italian Students' Mathematical Competencies: Evidence from PISA 2003. *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 66 (3), 299-335.
- Büchel, F. (2002). Successful Apprenticeship-to-Work Transitions: On the Long-Term Change in Significance of the German School-Leaving Certificate. *International Journal of Manpower*, 23 (5), 394-410.
- Carneiro, P. y Heckman, J. (2003). *Human Capital Policy*. Documento de discusión, 9495, NBER.
- Causa, O. y Chaptuis, C. (2010). Equity in Student Achievement Across OECD Countries: An Investigation of the Role of Policies. *OECD Journal: Economic Studies* (1), 1-50.
- Checchi, D. y Flabbi, L. (2007). *Intergenerational Mobility and Schooling Decisions in Germany and Italy: the Impact of Secondary School Tracks*. Documento de discusión, 2876, IZA.
- Consejo de la Unión Europea (2011). *Recomendación del Consejo, de 28 de junio de 2011, relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro. Texto pertinente a efectos del EEE*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea.
- Corak, M., Gustafsson, B. y Österberg, T. (2004). Intergenerational Influences on the Receipt of Unemployment Insurance in Canada and Sweden. En M. Corak (Ed.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press.
- Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L. J. y Masterov, D. V. (2006). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. En E. A. Hanushek y F. Welch (Eds.), *Handbook of the Economics of Education*. New York: North Holland.

- D'Addio, A. (2007). *Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility Across Generations? A Review of the Evidence for OECD Countries*. Documento de trabajo, 52, OCDE Social, Employment and Migration.
- Darling-Hammond, L., Ross, P. y Milliken, M. (2007). High school size, organization, and content: What matters for student success? En F Hess (Ed.), *Brookings papers on education policy*. Washington D. C.: Brookings Institution.
- Darling-Hammond, L., Wei, R. C., Richardson, N., Andree, A. y Orphanos, S. (2009). *Professional learning in the learning profession: A status report on teacher development in the U.S. And abroad*. Washington D. C.: National Staff Development Council.
- Dewey, J., Husted, T. A. y Kenny, L. W. (2000). The Ineffectiveness of School Inputs: A Product of Misspecification? *Economics of Education Review*, 19 (1), 27-45.
- Dolton, P. y Marcenaro-Gutierrez, O. (2009). *If You Pay Peanuts Do You Get Monkeys? A Cross-Country Comparison of Teacher Pay and Pupil Performance*. Conference on Economic of Education and Education Policy in Europe, Londres.
- Duru-Bellat, M. y Suchaut, B. (2005). Organisation and Context, Efficiency and Equity of Educational Systems: What PISA Tells Us. *European Educational Research Journal*, 4, 181-194.
- Goldhaber, D. (2002). The Mystery of Good Teaching. *Education Next*, 2 (1).
- Greenwald, R., Hedges, L. y Laine, R. (1996). The Effect of School Resources on Student Achievement. *Review of Educational Research*, 66 (3), 361-396.
- Hanushek, E. A. (2007). Some US Evidence on How the Distribution of Educational Outcomes Can be Changed. En L. Woessmann y P. E. Peterson (Eds.), *Schools and the Equal Opportunity Problem*, 159-190). Cambridge (Massachusetts): MIT Press.
- , Kain, J. F. y Rivkin, S. G. (1998). *Teachers, Schools, and Academic Achievement*. Documento de trabajo, 6691, NBER.
- Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2005). Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence across Countries. Documento de trabajo, 11124, NBER.
- Holmlund, H. (2006). *Intergenerational Mobility and Assortative Mating Effects of an Educational Reform* (vol. 4/2006). Documento de trabajo, Estocolmo: Swedish Institute for Social Research.
- Kammerman, S. B., Neuman, M., Waldfogel, J. y Brooks-Gunn, J. (2003). *Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD Countries*. Documento de trabajo, 6, OCDE Social, Employment and Migration.

- Krueger, A. B. (1999). Experimental Estimates of Education Production Functions. *Quarterly Journal of Economics*, 114 (2), 497-532.
- Lavy, V. (2002). Evaluating the Effect of Teachers' Group Performance Incentives on Pupil Achievement. *Journal of Political Economy*, 110 (6), 1286-1317.
- (2004). *Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity and Grading Ethics*. Documento de trabajo, 10622, NBER.
- Lazear, E. P. (2003). Teacher Incentives. *Swedish Economic Policy Review*, 10 (3), 179-214.
- Leuven, E., Lindahl, M., Oosterbeek, H. y Webbink, D. (2004). *New Evidence on the Effect of Time in School on Early Achievement*. Documento de trabajo, 47/04, Scholar.
- Leuven, E. y Oosterbeek, H. (2007). The Effectiveness of Human-Capital Policies for Disadvantaged Groups in the Netherlands. En L. Woessmann y P. E. Peterson (Eds.), *Schools and the Equal Opportunity Problem*, 191-208. Cambridge (Massachusetts): MIT Press.
- Levin, J. (2001). For Whom the Reductions Count? A Quantile Regression Analysis of Class Size and Peer Effects on Scholastic Achievement. *Empirical Economics*, 26, 221-246.
- Machin, S. J. y Vignoles, A. (Eds.). (2005). *What's the Good of Education? The Economics of Education in the UK*. Princeton: Princeton University Press.
- Magnuson, K. A., Ruhm, C. y Waldfogel, J. (2007). Does Prekindergarten Improve School Preparation and Performance? *Economics of Education Review*, 26 (1), 35-51.
- NESE (2010). *Early School Leaving Lessons from research for policy makers*. Informe de expertos independientes enviado a la Comisión Europea. Bruselas: Comisión Europea.
- OECD (2001). *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing.
- (2004). *What Makes School Systems Perform? Seeing School Systems through the Prism of PISA*. Paris: OECD Publishing.
- (2005). *Teachers Matter - Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris: OECD Publishing.
- (2007a). *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OCDE Countries*. Paris: OECD Publishing.
- (2007b). *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*. Paris: OECD Publishing.
- (2012a). *Does Money Buy Strong Performance in PISA?* Paris: OECD Publishing.

- (2012b). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. Paris: OECD Publishing.
- Pedró, F. (2010a). Descentralizació i municipalització de l'ensenyament. Una perspectiva internacional. En Diputació de Barcelona (Ed.), *Observatori de polítiques educatives locals. Informe 2009*, 75-93. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- (2010b). Tendències internacionals en polítiques educatives. *Via. Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol* (9), 83-91.
- (2012). Deconstruyendo los puentes de PISA: del análisis de resultados a la prescripción política. *Revista Española de Educación Comparada* (19), 139-172.
- Pekkarinen, T., Uusitalo, R. y Pekkala, S. (2006). *Education Policy and Intergenerational Income Mobility: Evidence from the Finnish Comprehensive School Reform*. Documento de discusión, 2204, ZA.
- Piketty, T. y Valdenaire, M. (2006). L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français. *Les dossiers Enseignement Scolaire*, 173.
- Salhberg, P. (2011). *Finnish Lessons: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* New York: Teacher's College Press.
- Schlicht, R., Stadelmann-Steffen, I. y Freitag, M. (2010). Educational Inequality in the EU The Effectiveness of the National Education Policy. *European Union Politics*, 11 (1), 29-59. DOI: 10.1177/1465116509346387.
- Schütz, G., Ursprung, H. W. y Woessmann, L. (2005). *Education Policy and Equality of Opportunity*. Bonn: Institute for the Study of Labour.
- Sutherland, D. y Price, R. (2007). *Linkages between Performance and Institutions in the Primary and Secondary Education Sector, Performance Indicators*. Documento de trabajo, 558, OECD Economics Department.
- Vignoles, A., Levacic, R., Walker, J., Machin, S. y Reynolds, D. (2000). *The Relationship Between Resource Allocation and Pupil Attainment: A Review*. Londres: Centre for the Economics of Education, London School of Economics and Political Science.
- Wei, R. C., Andree, A. y Darling-Hammond, L. (2009). How nations invest in teachers. *Educational Leadership*, 66 (5), 28-33.

Dirección de contacto: Francesc Pedró. Unesco, Sección de políticas educativas y desarrollo docente. 7, Place de Fontenoy; 75007 París, Francia. E-mail: f.pedro@unesco.org

Políticas educativas de apoyo a escuelas de sectores pobres y de bajo logro académico en Chile: 1990-2011

Education Policies in Support of Schools in Poor Sectors of Low Academic Achievement in Chile: 1990-2011

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2012-EXT-206

Marcela Román Carrasco

Universidad Alberto Hurtado. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación. Santiago de Chile, Chile.

F. Javier Murillo Torrecilla

Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Formación de Profesorado y Educación. Madrid, España.

Resumen

En Chile, desde la llegada de los gobiernos democráticos en 1990, el Estado y sus estructuras públicas han hecho un sostenido y gran esfuerzo tanto por mejorar la inversión en educación como por desarrollar programas educativos centrados en la mejora de su calidad y en disminuir las brechas y desigualdades sociales de la población escolar. En este artículo se describen y analizan las principales políticas educativas de los últimos veinte años centradas en el apoyo a las escuelas que acogen a estudiantes de sectores vulnerables y con bajos resultados académicos. Se estudian, en primer lugar, los programas focalizados que se desarrollaron en el país entre 1990 y 2007, entre los que se encuentran los de Mejoramiento de la Calidad de Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P900), Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural (PRUR), Intercultural Bilingüe, Escuelas Críticas y Escuelas Prioritarias. De su análisis destaca que existen limitaciones, puesto que no se consideran los factores extraacadémicos y también que es necesario asimilar una política educativa proequidad con acciones de discriminación positiva. El estudio y análisis crítico de la actual política educativa, la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), centra la segunda

parte. Con este se concluye la necesidad de seguir desarrollando políticas y acciones compensatorias y focalizadas que se enmarcan en estrategias más amplias que asuman la formación integral de los sujetos en relación con el contexto, su historia, su comunidad y su cultura; políticas para una ciudadanía democrática, de sistemas y escuelas que modelen y promuevan procesos de socialización inclusivos, solidarios, tolerantes e igualitarios, capaces de hacer realidad los proyectos de vida de cada niño y de cada joven, pero también relevantes para una formación ciudadana que se constituye en palanca y soporte de sociedades justas, igualitarias y participativas.

Palabras clave: equidad, políticas educativas, rendimiento escolar, compensación de las desigualdades, Chile.

Abstract

Although Chile is a country with significant problems of quality and fairness in its education system, since the arrival of the democratic system in 1990 public authorities have made a strong, prolonged effort to improve investment in education and to develop educational programmes focussed on enhancing the quality of education and combating social gaps and inequalities. This article describes and analyzes the last twenty years of education policies implemented to support the kinds of schools that welcome underachieving children from vulnerable sectors. The targeted programmes implemented between 1990 and 2007 included the Programme for Improving the Quality of Primary Schools in Poor Areas (P900), the Programme for Improving the Quality of Rural Education (PRural), the Intercultural Bilingual Programme, the Critical Schools Programme and the Priority Schools Programme. Analysis highlights the programmes' limitations (traceable to their failure to consider non-academic factors) and stresses the need to assimilate a pro-fairness education policy that includes positive discrimination. A study and critical analysis of current education policy, the School Grant Preference (SEP) Law, is the focus of the second part of the paper. The conclusion is that there is a need to continue implementing targeted compensatory policies and actions framed within broader strategies that take on the comprehensive formation of individuals in relation to their context, history, community and culture, policies for democratic citizenship, where systems and schools establish the patterns for and promote inclusive, supportive, tolerant, egalitarian socialization, of a sort that can make every child's and every young adult's life aspirations a reality, but which is also relevant for the acquisition of a civic education that is both lever and fulcrum for fair, egalitarian, participatory societies.

Key words: fairness, education policies, school performance, compensating for inequalities, Chile.

Introducción

La educación y, más específicamente, el sistema educativo chileno sufren hoy un severo cuestionamiento social, producto de una persistente baja calidad de los desempeños escolares, pero también debido a la profunda inequidad que lo atraviesa en todos sus niveles. En efecto, la evidencia sobre la necesidad de incrementar la calidad educativa y de distribuirla de forma justa en el sistema es lapidaria: tras décadas de diseño e implementación de políticas educativas que han buscado incrementar la calidad para todos, Chile continúa exhibiendo graves problemas de calidad, así como una de las mayores brechas en la región entre los estudiantes de sectores más pobres y vulnerables y quienes pertenecen a las clases sociales y sectores con mayores recursos. Aprenden y rinden más quienes cuentan con mayores recursos y capitales sociales y culturales; el abandono, la repetición, el exceso de edad y la deserción escolar afectan principalmente a los estudiantes más pobres y vulnerables de la sociedad chilena.

No podemos decir, sin embargo, que tal situación responde a la falta de políticas o estrategias para atender directamente tal problemática ni a la falta de capacidad para reconocer tal situación. En efecto, Chile es uno de los países con mayor inversión en educación de América Latina (Mineduc, 2010) y cuenta con una de las políticas educativas más estables y diversas. Desde la llegada de los gobiernos democráticos en 1990, el escenario educativo logró dar estabilidad y continuidad a los principales ejes que sustentaron la reforma, una macroestrategia mediante la cual se buscó hacer frente a los graves problemas de calidad y equidad del sistema, ya del todo visibles a fines de los ochenta. Uno de estos pilares fue la implementación de programas de mejora educativa, con el propósito de incrementar los desempeños y rendimientos de los estudiantes más pobres y vulnerables. Dichos programas dieron forma y estructuraron la política de focalización con que se actuó durante más de dos décadas en el sistema educativo en su conjunto y en las escuelas públicas en particular.

El texto que se presenta recorre los criterios y principios que dieron forma a las políticas de focalización en la educación chilena durante la década de los noventa y durante buena parte de la primera década del siglo XXI. La mirada crítica sobre sus aportaciones y limitaciones permite comprender y contextualizar el cambio de perspectiva conceptual y de estrategia de acción, asumido por el Estado en el año 2008 para mejorar la calidad educativa ofrecida en las escuelas y corregir o mitigar la inequidad existente en el sistema. Posteriormente se describe y analiza la actual política (Ley de Subvención Escolar Preferencial), desde sus desafíos, cobertura, objetivos

y estrategia. Con ello se discute su efectividad real y se ponen en cuestión algunos supuestos y principios que la definen y enmarcan. Al finalizar, se añaden unas breves reflexiones sobre la necesidad de insertar estas políticas en el marco de una educación en perspectiva igualitaria y participativa, que aporte y contribuya al logro de sociedades más justas y democráticas.

De 1990 a 2007, primeras políticas educativas de apoyo

Hacia finales de los años setenta los sistemas educativos latinoamericanos sufrieron importantes modificaciones en su regulación, financiamiento y provisión, siguiendo una tendencia generalizada sobre el lugar que debían ocupar el Estado, la comunidad y el mercado. Dichos cambios se hicieron más profundos durante la década de los noventa, período en el cual, junto con la incorporación de fuentes de financiación no estatales, se produjo una transferencia progresiva de competencias y recursos para la entrega y provisión del servicio educativo desde los niveles centrales a las entidades locales (Di Gropello, 1999; Winkler y Gershberg, 2000). La descentralización se constituyó en eje y principio de una política educativa que buscaba incrementar la eficiencia del sistema, manteniendo el nivel central fuera de la responsabilidad de la provisión del servicio educativo, al tiempo que promovía la competitividad entre las instituciones y agentes encargados de proveer tal servicio y otorgaba mayor autonomía a los centros escolares.

Chile no fue ajeno a estas dinámicas sociopolíticas. El actual escenario educativo es producto de las enormes transformaciones acontecidas a comienzos de los años ochenta, y que formaban parte del proyecto del gobierno dictatorial militar de la época, sustentado en un ordenamiento socioeconómico fuertemente liberal, desregulado y basado en la participación de actores privados en la provisión de los servicios públicos (Carnoy, 2005; Corvalán, 2007).

En este escenario, el campo educativo de la región albergó durante más de dos décadas (y aún lo hace) importantes políticas que, atendiendo a la desigualdad de escuelas y estudiantes, buscaban mejorar tanto la cobertura como la calidad de la educación ofrecida por los centros educativos y sus sistemas (Tedesco, 2005).

Estas acciones se pueden agrupar en tres grandes tipos: *políticas focalizadas*, *compensatorias* y *de acción afirmativa*. Las primeras, también llamadas *políticas*

de discriminación positiva, buscan asegurar, mediante una oferta educativa diferenciada, resultados de calidad en estudiantes de sectores más desfavorecidos (Reimers, 2002; García-Huidobro, 2005). Dichas políticas adquieren un carácter más integral al operar en los aspectos pedagógicos, sociales, culturales o en los netamente escolares. Todo ello con el fin último de alcanzar la promoción social que supone éxito, autonomía, emancipación y valorización de dichos sectores sociales (Bouveau, 2005).

Las políticas compensatorias actúan aumentando los insumos (recursos y servicios) para quienes tienen menos, para nivelar las desigualdades sociales existentes. Se trata así de igualar las condiciones de inicio (Reimers, 2002; Carnoy, 2005). En este sentido, hay autores como Aedo y Sapelli (2001) o Winkler (2002) que distinguen entre las políticas que compensan la oferta (recursos e infraestructura de escuelas, o fortalecimiento de docentes) y las que compensan la demanda (por ejemplo, becas a estudiantes, *vouchers*, etc.).

Por último, las políticas de acción afirmativa, basadas en derechos complementarios, sostienen la necesidad de intervenir para asegurar el respeto a los derechos humanos en sujetos, grupos y colectivos que se ven amenazados por la desigualdad y la discriminación social (Orfield, 2004; Orfield y Lee, 2005). Mediante ellas, se brinda un tratamiento diferencial a ciertos grupos sociales (minorías), principalmente, por lo que se refiere al acceso a la educación, en todos sus niveles, así como al mundo laboral.

El debate sobre las bondades y efectos alcanzados en términos de igualdad de oportunidades por unas y otras políticas se ha mantenido abierto. Así, quienes abogan por políticas afirmativas ponen sobre la mesa lo poco que se ha avanzado en la igualación de las oportunidades con las acciones focalizadas durante varios años en distintos contextos, sistemas y países. Se reconoce que estas políticas pueden ser un aporte en el incremento de la calidad en el ámbito de los sistemas, pero que en ningún caso lo han sido respecto de su equidad. Es más, no son pocos quienes consideran que estas políticas son, en parte, responsables del aumento de la desigualdad en muchos de los sistemas de la región (Orfield, 2004). Entre las bondades de las políticas de acción afirmativa, se sostiene que la diversidad étnica, cultural y socioeconómica entre los estudiantes es una eficaz manera de hacer máxima la igualdad de oportunidades educativas (Willie, 2002).

Por su parte, quienes están en la vereda de la discriminación positiva critican las políticas afirmativas asegurando que no han sido capaces de mejorar el desempeño escolar de las poblaciones objetivo, ni menos aún llevarlas a la tan ansiada movilización o promoción social mediante el mero acceso a la educación y a la escuela. Se argumenta que como resultado de estas acciones más bien asistencialistas, no solo se

estaría aumentando la estigmatización de estos grupos, sino que se estaría poniendo en duda la calidad y valor de lo que logran (Bouveau, 2005).

Esta discusión se relaciona también con el tipo de sistema y de poblaciones atendidas. Así, la acción afirmativa es más propia y común en Estados Unidos, mientras que la discriminación positiva es más reconocida y utilizada en Europa y América Latina. Lo cierto es que muchas veces los sistemas educativos han combinado y operado simultáneamente con más de un tipo de programas y políticas buscando optimizar sus efectos.

La situación en Chile entre 1990 y 2007

En el escenario regional descrito, el sistema educativo chileno operó durante los años noventa y parte de la primera década del siglo XXI con un criterio de discriminación positiva mediante la implementación de programas focalizados, que buscaban desarrollar procesos educativos pertinentes en escuelas y liceos que atienden a niños y jóvenes con mayores carencias y menores recursos de todo tipo para aprender (García-Huidobro, 1999; Unesco, 2004; Román, 2008a). Esta estrategia de apoyo centralizado, sistemático e integral fue la gran apuesta para disminuir las desigualdades y brechas entre centros y estudiantes. La lógica que subyace a esta política parte de la intervención en los establecimientos como conjunto, específicamente en aquellos que, debido a la fuerte segmentación del sistema, se ubican casi exclusivamente en los sectores más pobres y vulnerables.

Desde dicha estrategia se atendió especialmente a las escuelas y, en ellas, al primer ciclo (de 1.º a 4.º grado). Entre los principales programas se encuentran el Programa de Mejoramiento de la Calidad de Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P900), el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural (PRURAL), el Intercultural Bilingüe, las Escuelas Críticas y las Escuelas Prioritarias (García-Huidobro, 1999).

El P900 (llamado así porque en su fase inicial atendía a ese número de escuelas), implementado desde 1990 hasta el año 2003, se propuso generar en el sistema un mecanismo de discriminación positiva que atendiera las necesidades de los niños en condiciones más desfavorables en los sectores urbanos. Su principal propósito fue alcanzar resultados que fueran buenos y similares, mediante una oferta educativa diferenciada en el 10% de los establecimientos con mayores índices de vulnerabilidad y cuyos resultados SIMCE¹ estaban dentro de los más bajos del universo de escuelas del

⁽¹⁾ El SIMCE (Sistema Nacional de Medición de la Calidad Educativa) es el organismo público encargado de medir el rendimiento que logran los estudiantes de Primaria y Secundaria en distintas áreas claves del currículo nacional.

país. Establecía un apoyo integral y sistémico a los establecimientos y a sus actores, sustentado en dos hipótesis fundamentales: todos los estudiantes pueden aprender si se les entregan los recursos y las oportunidades pedagógicas para ello; y la institución escolar también puede aprender y mejorar como organización, si se concibe a sí misma como una comunidad profesional de aprendizaje (García-Huidobro, 1999).

Dos años más tarde, en 1992, debutó el Programa Rural con el objetivo de dar una respuesta pedagógica a la diversidad cultural, geográfica y étnica de los estudiantes de escuelas rurales (Mineduc, 1999) y, con ello, mejorar sus aprendizajes escolares. Este programa intervino directamente en el ámbito pedagógico, a través de una estrategia curricular y metodológica adecuada a la realidad y a las condiciones de las escuelas multigrado y completas del sector rural y desde la propia cultura de sus comunidades. En el año 2003, al finalizar su ejecución, el programa se desarrollaba en todas las escuelas rurales multigrado de hasta tres docentes.

Con el propósito de incorporar una propuesta curricular pertinente al mundo indígena y mejorar la calidad de la educación de dicha población (rural y urbana), en 1995 se implementó el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Siete años más tarde sufrió fuertes cambios en su orientación y funcionamiento al integrarse como uno de los componentes del Programa Orígenes desarrollado por el Ministerio de Planificación y Acción Social y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En ese marco, su principal estrategia fue la promoción de la enseñanza de segundas lenguas. Las escuelas con población indígena se vieron enriquecidas con textos educativos y materiales didácticos acordes al marco de la EIB y relacionados con el contexto sociocultural de los establecimientos y con el acceso a computadores e Internet.

A inicios del nuevo siglo, cambió la estrategia de focalización en dos aspectos centrales: por un lado, se externalizaron los diseños, los enfoques y las estrategias en un grupo selecto de organismos y centros educativos; por otro lado, se dio prioridad a aquellas escuelas que no lograron mejoras en los aprendizajes durante los varios años de focalización. Se trataba de una refocalización mediante apoyo y asistencia técnica externa. Este período está reflejado en el Programa de Asistencia Técnica a Escuelas Críticas desarrollado entre los años 2002 y 2006 y en su continuación, los Programas de Asesoría Externa a Escuelas y Liceos Prioritarios (de 2006 a 2010).

El Programa para Escuelas Críticas se inició en el año 2002, en modalidad piloto, en cerca de 70 escuelas consideradas de alto riesgo porque en ellas se constaban bajos rendimientos escolares de forma mantenida en el tiempo. La asistencia técnica de apoyo quedó bajo la responsabilidad de un pequeño grupo de universidades y

centros expertos en educación. Dichos organismos asumieron el desafío de proponer e implementar libremente y de acuerdo con su experiencia, modelos de apoyo y asistencia capaces de afectar positivamente a la calidad de los aprendizajes en este conjunto de escuelas que, a pesar de haber estado beneficiándose durante varios años de programas focalizados, no habían mostrado mejorías en su desempeño escolar ni en otros indicadores de eficiencia interna (Román y Cardemil, 2002). Esta estrategia de refocalización se extendió a cuatro años, tiempo que se consideraba suficiente para poder ver efectos positivos y atribuibles a los modelos que cada organismo había diseñado e implementado en los centros a su cargo.

En el año 2006, a partir de la experiencia dejada por la asistencia a escuelas críticas, se implementó el Programa de Apoyo a Establecimientos Prioritarios, destinado a las escuelas que se consideraron prioritarias debido a sus bajos rendimientos, a mayores tasas de abandono y a la existencia en ellas de población escolar de alta vulnerabilidad social y educativa. La asistencia técnica continuó estando en manos de expertos externos, aunque ya como simples ejecutores del modelo y de la estrategia de intervención impuestos desde el ministerio. Se trataba de un mismo modelo de apoyo externo que ejecutaban distintos agentes, en un marco absolutamente supervisado y regulado desde el ministerio. A todos ellos se les exigió instalar procesos de mejora que actuaran directamente en el ámbito pedagógico-curricular, en la gestión institucional y en la convivencia escolar con el objetivo de generar capacidades autónomas en las escuelas. Este acompañamiento y asesoría directa se extendió durante un período de tres a cuatro años, en coordinación con el Ministerio de Educación en sus distintos niveles. A finales de 2006, la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) terminó de manera abrupta con este programa.

¿Aporte y eficacia de la política de focalización?

La esperanza inicial de ver efectos positivos en la calidad de la educación y de recoger pruebas sobre la capacidad del sistema para compensar el origen social de los estudiantes se fue perdiendo paulatinamente con el paso de los años y de las diversas políticas de focalización que no terminaban por impactar en los aprendizajes y la equidad del sistema. La importante focalización de los años noventa, gracias a la cual cerca del 60% de las escuelas estaban atendidas por alguno de los dos programas de la reforma más relevantes (P900 y PRURAL), no logró revertir las brechas de calidad entre los estudiantes de estas escuelas y los de las no focalizadas (Mineduc, 2001). A pesar de

que el rendimiento promedio de dichas escuelas se incrementó durante los primeros años de intervención, estas mantuvieron en su mayoría bajos rendimientos escolares, mientras que la distancia con el resto de las escuelas no solo no disminuyó, sino que incluso aumentó durante estos años. Sistemática y porfiadamente los estudiantes más ricos continuaron logrando mejores rendimientos que quienes pertenecen a los sectores más pobres y excluidos de la sociedad (García-Huidobro y Bellei, 2003; Román y Murillo, 2009; Murillo y Román, 2011). Esta desigualdad se expresa y refleja también en la asistencia, la repetición y la deserción escolar, problemáticas que afectan principalmente a los estudiantes más vulnerables (CASEN, 2006; Román, 2009).

La política de focalización ha hecho posible que las escuelas urbanas y rurales cuenten hoy con mejor infraestructura, equipamiento y recursos educativos; con directivos y docentes más capacitados o con acceso a espacios de formación continua. Así, es necesario reconocer los avances que se han producido, pero también seguir demandando a las administraciones públicas políticas que mejoren e enriquezcan los ambientes de aprendizaje de los estudiantes más pobres, a fin de compensar las desigualdades con las cuales ellos acceden a la educación y enfrentan sus procesos formativos. Lo que las pruebas recogidas cuestionan es que actuando con este tipo de política se incremente significativamente la calidad educativa de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, o que la implementación de estas políticas por sí sola favorezca la equidad del sistema.

Posiblemente, uno de los principales problemas ha sido que no se ha reconocido la incidencia de factores extraescolares que favorecen o dificultan que los estudiantes aprendan y desarrollen habilidades superiores en la escuela; factores propios de las familias, del sistema educativo, del contexto local y nacional. Chile es un país atravesado por una desigualdad que es económica, social y cultural. Cuanto mayor es la desigualdad social, menor es el desempeño que alcanzan sus poblaciones estudiantiles (LLECE, 2008; Murillo y Román, 2009, 2011).

Es un grave error asimilar una política educativa proequidad con acciones y programas de discriminación positiva exclusivamente. Lo anterior termina consagrando tipos de escuelas y de calidad educativa en función de los tipos de estudiantes. Los programas focalizados deben ser parte de una política mayor, cuyo propósito y desafío ha de ser la promoción y el resguardo de una educación de calidad igualitaria y justa. Una política que, junto con la implementación de acciones focalizadas, regule y actúe sobre las condiciones estructurales que atentan contra el acceso al conocimiento y la igualdad de oportunidades para sus estudiantes. Por muy exitosos que puedan ser los programas compensatorios y focalizados, tienen

límites dados por la falta de una política, de un horizonte de sentido, desde donde se identifiquen y neutralicen los elementos, procesos y acciones que generan la inequidad del sistema, tales como la selección de estudiantes, la segmentación o el cobro por educación a las familias. Las verdaderas políticas a favor de la equidad en educación no se pueden limitar a acciones que surgen *ex post*, esto es, para paliar los efectos laterales de políticas que no se inscriben en una lógica de justicia (García-Huidobro, 2005; Salvat, Román y García-Huidobro, 2012). Los límites de una política focalizada que se considera la única manera de dotar de equidad al sistema y actúa de manera aislada respecto al resto de los sectores y políticas públicas no pueden ser otros que los propios de la pobreza y desigualdad del contexto nacional en donde ella opera.

Otro aspecto que cuestiona estas acciones son sus efectos en las propias comunidades focalizadas. La discriminación positiva que busca favorecer a los grupos más vulnerables, se vive cotidianamente como un castigo que los estigmatiza y los culpabiliza de los bajos aprendizajes y logros alcanzados. Los docentes, más que apoyados, se sienten intervenidos y cuestionados en su hacer profesional. Pero es necesario ser justos, este efecto no deriva de la política misma, sino de cómo se implementa y se comunica a la sociedad. Ciertamente será muy distinto reconocer que en contextos de alta complejidad y vulnerabilidad social, la escuela y sus docentes encuentran fuertes limitaciones que superan sus capacidades de desarrollar procesos de enseñanza-aprendizaje de calidad a señalar que, en esas escuelas, los docentes no están haciendo las cosas bien y por tanto hay que «enseñarles» cómo hacerlas, lo que lamentablemente ha ocurrido la mayor parte del tiempo.

Pero no todo es negativo. Sin duda estos programas, sus diseños, implementación y evaluación, han sido relevantes para aumentar y hacer más denso el conocimiento sobre las características, factores y condiciones que hacen que ciertas escuelas –en contextos iguales– obtengan mejores resultados que otras. Sus hallazgos y experiencias en el diálogo y la discusión con la evidencia internacional han enriquecido el conocimiento sobre el tipo de factores que favorecen y posibilitan la apropiación de aprendizajes y mejoran los resultados escolares. Es esta mejor identificación y comprensión la que finalmente ha permitido avanzar en términos de una política educativa que reconoce tales complejidades sociales, culturales y escolares, para pedir y dar en consecuencia; para afinar y priorizar en dimensiones, niveles y factores claves, que hagan posible incidir positivamente en los aprendizajes y el logro escolar e impactar así en la calidad y equidad educativa de los sistemas (Raczynski y Muñoz, 2005; Murillo, 2005; Sammons, 2007). La eficacia escolar –los factores que

caracterizan a las escuelas eficaces- está en la base de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), que establece una clara política de apoyo a los estudiantes más pobres y vulnerables.

La Ley de Subvención Escolar Preferencial

Los largos períodos de focalización, además de mostrar pobres resultados en términos de calidad y equidad, ponían de manifiesto que las escuelas tenían muy poca autonomía para iniciar y sostener procesos de mejora, como resultado de una dinámica más centralizada y de la inexistencia de condiciones y recursos para invertir en la mejora educativa según sus propias decisiones y realidades. Además, el Estado contaba con muy pocas atribuciones para controlar el uso de recursos y la calidad del servicio educativo y no disponía de mecanismos que obligaran a los distintos actores a responder y rendir cuentas por los desempeños escolares (González, 2005). La implicación de los sostenedores (administradores) en los asuntos propiamente pedagógicos de sus escuelas era muy débil y escaso (Raczynski y Salinas, 2007). Por otra parte, el sistema de financiación no reconocía los mayores costos que educar en sectores más vulnerables implica. La subvención que el Estado entregaba por cada niño atendido en escuelas públicas era el mismo independientemente del grado de vulnerabilidad económica y cultural del estudiante, de la escuela o de la población escolar en su conjunto.

Teniendo esto en cuenta y con el desafío de atender de manera pertinente esta problemática se aprobó, en 2008, la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), que transfería nuevos recursos al sistema reconociendo la necesidad de entregar mayores recursos para educar con calidad a los niños más vulnerables e introduciendo un nuevo vínculo entre las escuelas, sus administradores, la comunidad educativa, los agentes externos y el Ministerio de Educación. Es importante destacar que, por vez primera, se conectó el sistema de financiación (subvención) con los resultados educativos: habría más recursos, pero a cambio de calidad, condición que en primer lugar había de verse reflejada en la mejora del rendimiento de los estudiantes, especialmente de los más vulnerables o prioritarios. La rendición de cuentas sobre el uso de los recursos recibidos, así como la incorporación de sanciones y consecuencias en el caso de incumplimientos, fueron también toda una innovación en una política educativa que buscaba apoyar y mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje escolar.

De esta forma, los establecimientos educativos, tanto municipales como de gestión privada, reciben un monto adicional por cada estudiante en situación socioeconómica familiar vulnerable (incremento del 60% de la subvención por alumno prioritario) y por el porcentaje de alumnos prioritarios que el centro atienda. Así, por ejemplo, los máximos valores se dan en aquellos centros que tienen un 60% o más de población escolar vulnerable. En la actualidad están adscritos a la Ley SEP un total de 7.511 centros: el 99% de las escuelas municipales (gestión pública) y el 75% de las de particulares subvencionadas (gestión privada) que ofrecen enseñanza básica en el sistema. En conjunto reúnen unos 800.000 alumnos prioritarios.

Desde esta nueva institucionalidad, el Ministerio de Educación se ocupa principalmente de las tareas de diseño de políticas, financiación, apoyo y supervisión para la mejora, bien de forma directa o por medio de organismos externos (organismos de Asistencia Técnica Externa, ATE). También es responsabilidad suya la clasificación de la totalidad de los centros educativos subvencionados del país, participen o no en el régimen de subvención preferencial. Por su parte, los sostenedores -públicos y privados- tienen más poder de actuación en su función educativa (para lo cual cuentan con recursos adicionales) y en un escenario donde se demanda de las escuelas un complejo proceso de mejora para el que necesitan un apoyo fuerte y sostenido. La mayor autonomía de las escuelas se canaliza mediante la toma de decisiones y el uso de recursos de acuerdo con sus metas y prioridades. Se espera que dicha ley no solo impacte en las prácticas y dinámicas en el seno de las propias escuelas, sino que afecte positivamente al quehacer y las prácticas de los actores intermedios -especialmente de los sostenedores (Espínola y Silva, 2010)-, mejore los aprendizajes y desempeños escolares y que, con ello, mejoren los indicadores en el conjunto del sistema.

Para que los sostenedores puedan recibir la Subvención Escolar Preferencial deben implementar un Plan de Mejoramiento Educativo que aborde las áreas de gestión del currículo, liderazgo escolar, convivencia escolar o gestión de recursos en la escuela. Su fin último es mejorar los aprendizajes de los estudiantes (especialmente de los prioritarios y de menor rendimiento), e incrementar los desempeños del SIMCE (de manera prioritaria en Lenguaje y Matemáticas). Aceptar la subvención los compromete a no seleccionar alumnos hasta 6.º Básico; a no incluir ningún cobro a las familias que condicione la postulación, ingreso o permanencia del estudiante; a mantener a los estudiantes en el establecimiento sin que el rendimiento escolar sea un obstáculo para ello; a destinar los recursos adicionales para el mejoramiento educativo; a rendir cuentas del uso de la Subvención Escolar Preferencial anualmente; y a incluir

a la comunidad educativa en el Plan de Mejoramiento Educativo (Mineduc, 2008). Estos planes se convierten así en la propuesta de mejora educativa que ha de diseñar e implementar cada escuela para impactar significativamente en los desempeños y aprendizajes de todos los estudiantes. El Ministerio de Educación verifica y evalúa el cumplimiento de los compromisos asumidos en los planes de todos los establecimientos que opten por esta modalidad de subvención. La exigencia de contar con planes de mejora educativa ha llevado a gran parte de los administradores -municipales y privados- a buscar apoyo técnico externo para emprender el proceso de diseñar e implementar propuestas de mejora pertinentes para la realidad de cada escuela y eficaces en la consecución de los resultados propuestos.

De esta forma, la mayor apuesta tras esta política tiene que ver con la eficacia de los planes de mejoramiento que los sostenedores y actores educativos diseñen e implementen en sus escuelas, así como en el tipo de acciones y mecanismos que desarrollen para asegurar la sostenibilidad en aquellos casos en que se logren efectos positivos (Román, 2008b). La Ley SEP orienta y supervisa estos planes a partir de la evidencia y la necesidad de hacer que cada escuela sea eficaz. Esto es, un espacio socioeducativo que consigue un desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos mayor de lo que sería esperable teniendo en cuenta su rendimiento previo y la situación social, económica y cultural de las familias de las que provienen (Murillo, 2005). En efecto, tanto los autodiagnósticos que se exigen en calidad de apoyo y evidencia de los planes de mejora como la innovación y los procesos de cambio que estructuran tales planes se sostienen sobre el conocimiento que aporta el movimiento de eficacia escolar (Bellei, Muñoz, Pérez y Raczynski, 2003; Murillo, 2005; LLECE, 2008; Hargreaves, Lieberman, Fullan y Hopkins, 2010).

Diseñar planes desde la mejora de la eficacia escolar asegura dos aspectos del todo relevantes para la calidad de la educación de las escuelas subvencionadas: por un lado, permite identificar claramente qué se debe cambiar para incrementar y sostener en el tiempo los aprendizajes y el rendimiento de todos los estudiantes en todas las áreas y, por otra parte, muestra cómo ha de organizarse y funcionar la escuela para hacerlo con éxito. Desde este enfoque, los logros de los alumnos constituyen el criterio de eficacia, mientras que alcanzar resultados intermedios durante el proceso de cambio que posibiliten aquellos es el criterio de mejora de la escuela (Murillo, 2011). Los planes se constituyen así en instrumentos de gestión institucional de medio o largo plazo, a través de los cuales se piensa, planifica y organiza la mejora educativa que deberá impactar en la calidad y equidad buscada: aprendizajes significativos y estables para todos los estudiantes.

Supuestos erróneos de la política de la Ley SEP

Los antecedentes descritos anteriormente reflejan ciertas demandas y expectativas hacia las escuelas, administradores y comunidades. A continuación, se discuten algunos de los supuestos básicos de la Ley de Subvención Escolar Preferencial, con el propósito de identificar ámbitos o acciones que requieren de mayores ajustes y precisión para asegurar un mayor éxito en los diseños y en la ejecución de los planes de mejoramiento.

- *Las escuelas, y el sistema educativo en su conjunto, estaban preparadas para asumir e iniciar rápidamente un proceso del todo complejo y ajeno.* La finalización abrupta de los programas de focalización y la falta de información y sensibilización sobre los requerimientos y los alcances de la nueva ley pusieron de manifiesto que las escuelas, sus directivos y docentes no estaban preparados ni comprometidos para dar este vuelco tan radical en sus procesos y dinámicas internas. La SEP debutó así en un clima de frustración, confusión y temor, lo que inevitablemente le quitó legitimidad y adhesión, y comprometió sus resultados.
- *Los planes de mejora deben ser elaborados y validados con la participación activa de los miembros de la comunidad escolar.* Esta exigencia de la Ley SEP se ha visto seriamente amenazada por la premura con que las escuelas deben elaborar los planes de mejoramiento y por la complejidad misma del proceso de diseño. En la mayoría de los casos, la elaboración se concentra y limita al equipo directivo, que actúa solo o con el apoyo de alguna ATE. Al final, a los docentes apenas si se los informa y se les requiere para aportar información. Las familias y estudiantes siguen siendo los grandes ausentes de estos procesos.
- *Las escuelas poseen los recursos necesarios para realizar autodiagnósticos de los procesos y prácticas institucionales, así como de los resultados escolares.* Parece claro que una parte importante del escaso avance es el hecho de que las escuelas no cuentan con directivos ni docentes capaces de revisar sus propias prácticas de manera objetiva y rigurosa, ni para identificar y seleccionar las mejores estrategias que les permitan, de acuerdo con lo anterior, organizarse y emprender el cambio. Lo mismo les ocurre a los administradores y a los equipos de supervisores que deben apoyar tales procesos. En todo esto, además, incide el poco tiempo en que se les exige que realicen diagnósticos de gran complejidad.

- *Los sostenedores y directivos de las escuelas tienen criterios y elementos suficientes para «contratar» buenas asistencias técnicas externas.* Tal supuesto muestra que el ministerio no tiene desconocimiento sobre este asunto. En efecto, ni todas las ATE apoyan adecuadamente los procesos de diagnóstico, planificación y cambio, ni muchos de los administradores y directivos están en condiciones de demandar, orientar y supervisar el trabajo hecho externamente. Más aun, emerge un creciente y desordenado «mercado de asistencias técnicas», muy poco regulado y evaluado y que, a pesar del papel protagonista que la ley le otorga, no asume la responsabilidad relativa al logro de metas de aprendizaje o al incremento de los rendimientos en las escuelas asesoradas.
- *Los procesos de asistencia externa generarán capacidades internas en las escuelas, supervisores y administradores.* Ciertamente esto no ha sido así. La experiencia muestra que las ATE son entes externos que recopilan, analizan o devuelven información a los directivos o administradores que las han contratado. De esta forma, no se incentivan ni orientan las estrategias de evaluación, como tampoco la reflexión o análisis de lo que se ha logrado o de las posibles acciones de mejora, como cree la autoridad central.
- *Se cumplirán las metas mínimas de rendimiento académico.* La Ley SEP actúa en este caso a partir de dos supuestos del todo arriesgados. Por una parte, se esperaba elevar el rendimiento escolar desarrollando exclusivamente acciones de mejora en Lenguaje y dejar –a modo de sugerencia– la intervención en el área de Matemáticas para el segundo año de desarrollo de los planes de mejora. Cuatro años después de su inicio, la evidencia muestra que la complejidad del proceso, así como la falta de claridad respecto a cómo se incorporan otras áreas disciplinares al plan de mejora, inhibió a las escuelas a la hora de incluir el área de Matemáticas, o cualquier otra, en sus acciones de mejora.
- *Se producirán alianzas entre los administradores, las ATE y la supervisión ministerial para atender a las escuelas.* Es altamente complejo integrar capacidades y unir esfuerzos desde tres entes y espacios distintos que atienden a las escuelas, desde distintos fines. La Ley SEP no regula ni orienta al respecto. ¿Quién organiza y promueve esta alianza? Todo ello queda supeditado a la voluntad, el tiempo y los compromisos de los diferentes actores.
- *Los padres presionarán exigiendo calidad a las escuelas.* Llama poderosamente la atención que se siga apostando por que se mejorará la calidad del sistema, mediante la presión o reacción de los padres. Los padres valoran y priorizan una serie de factores distintos a los del SIMCE, o rendimiento de la

escuela (el trato que los profesores dan a sus hijos, la seguridad, la cercanía, el tipo de familias...). Una y otra vez, se ratifica que las familias y los estudiantes muestran altos grados de satisfacción y compromiso con sus centros, aun en escuelas con muy bajos rendimientos escolares. La decisión del cambio, cuando ello ocurre, responde a otros factores y, entre ellos, el rendimiento escolar (los resultados del SIMCE en la escuela) tiene muy poca o nula importancia (Román y Perticará, 2012).

A modo de reflexión final

Este breve recorrido por las principales políticas educativas de las últimas décadas en Chile permite, por una parte, apreciar los intentos sostenidos y renovados que han llevado a cabo los distintos gobiernos para incrementar la calidad y equidad educativa del sistema y dotar de mayor autonomía y capacidades internas a las escuelas para que innoven, gestionen y sostengan el cambio buscado. Desde la otra vereda, hace evidentes también las limitaciones y obstáculos que, en mayor o menor medida, han tenido y encontrado todas estas políticas para avanzar y tener éxito. Esta es una problemática que encuentra raíces en al menos dos aspectos relevantes y que estas políticas han subestimado: las características y condiciones del contexto familiar y social de base y el ambiente regulador e institucional del propio sistema educativo.

La evaluación y la investigación de las actuales iniciativas seguirá siendo esencial para acompañar e informar de sus avances y pendientes, especialmente por lo que se refiere a la gran hipótesis que las sustenta: traducir mayores recursos en mejores aprendizajes, y de manera prioritaria para los estudiantes de mayor riesgo y vulnerabilidad socioeducativa. En este camino, será importante ir develando las eventuales tensiones y desencuentros entre una política que entrega importantes recursos para atender la calidad y equidad educativas y los agentes públicos y privados, con atribuciones y capacidades para decidir en qué y cómo usar dichos recursos. Para tales fines, creemos importante atender e iluminar los procesos e innovaciones que subyacen a la mejora del aprendizaje y de los logros en los rendimientos escolares. Gracias a ello, se hace posible validar o ajustar el conocimiento de que disponemos sobre las escuelas eficaces y los procesos de cambio y mejora en escuelas chilenas y así aportar elementos y criterios que permitirán orientar y hacer mayor hincapié en el uso (inversión)

que los administradores deberían dar a los recursos recibidos para mejorar los aprendizajes y el rendimiento escolar de los alumnos. Por otra parte, creemos necesario insistir en que la desesperanza y la fuerte demanda social de mejorar los desempeños y resultados de los estudiantes presionan, de manera desmedida, a los docentes; esto provoca efectos y reacciones contrarias a los buscados. Sin duda, la actual política ha de tener en cuenta este aspecto para revertir ese sentimiento de confusión y la resistencia que lleva muchas veces a que los docentes se queden inmóviles, en vez de constituirse en aliados de un mismo fin.

Al finalizar este recorrido nos importa debatir si, finalmente, son este tipo de política y sus acciones las que nos llevarán a construir sociedades igualitarias y participativas, que es, a nuestros ojos, el fin y propósito esencial que han de tener la educación, el sistema y sus políticas. Paradójicamente, esta nueva institucionalidad educativa, que se acompaña de una política que parece estar tocando todas las palancas y elementos necesarios para asegurar una mayor calidad y equidad educativas en las escuelas y el sistema, hoy se encuentra cuestionada por demandas sociales fuertes y crecientes, que se levantan exigiendo un acceso mayor y más justo a una educación pertinente, que permita canalizar y hacer realidad los proyectos legítimos de todos sus ciudadanos. El movimiento estudiantil que desde inicios de 2010 ha paralizado el sistema ocupando centros escolares y universitarios ha puesto sobre la mesa, no solo la escandalosa desigualdad social, sino la responsabilidad del sistema educativo y de sus políticas en consagrar, reproducir y aumentar las inequidades y brechas entre unos y otros.

Lo que se exige es que se establezcan, en la búsqueda de sociedades democráticas, la finalidad y el sentido de la educación para, a partir de ahí, definir sus políticas y acciones. Las sociedades justas y democráticas requieren una educación que promueva y resguarde tales principios, requieren sistemas y centros justos e inclusivos, en los cuales se formen ciudadanos críticos y deliberativos y no se apueste tan solo por el desarrollo de competencias o capital humano. En otras palabras, las políticas de apoyo a la mejora y el desempeño escolares deben dialogar con una educación igualitaria y participativa, que toma como punto de partida que la formación ciudadana es prioritaria y esencial, que evite y regule aquellos elementos y principios que atentan contra la calidad y la justicia, como la selección y la segregación.

Ciertamente, en países tan desiguales como Chile, será necesario seguir contando con políticas y acciones compensatorias y focalizadas, para asegurar que los estudiantes menos favorecidos o aventajados tengan posibilidades reales de mejorar sus posiciones, acceder a las distintas oportunidades sociales y a los bienes básicos. Pero estas acciones se han de enmarcar en políticas mayores que tengan como

base la formación integral de los sujetos, en relación con su contexto, su historia, su comunidad y su cultura. Hablamos de políticas educativas para una ciudadanía democrática, de sistemas y escuelas que modelen y promuevan procesos de socialización inclusivos, solidarios, tolerantes e igualitarios, capaces de hacer realidad los proyectos de vida de cada niño y joven, pero que también sean relevantes para una formación ciudadana que se constituye en palanca, apoyo y aval de sociedades justas, igualitarias y participativas.

Si seguimos postergando o relativizando la importancia de una formación para una ciudadanía activa y crítica, lo que se amenaza y posterga no es sino la posibilidad de tener una educación más justa e igualitaria, más democrática y participativa y, con ello, la posibilidad de constituirnos y convivir en sociedades verdaderamente democráticas. Mejorar el rendimiento en Lenguaje o Matemáticas carece de sentido si dicha mejora no se inserta en una educación que atiende y potencia el desarrollo integral de los sujetos, que actúa mediante políticas y programas capaces de recuperar y concretar el sentido más social y cultural de la educación, y de alinear sus acciones para responder a las necesidades y problemas sociales, desde una perspectiva igualitaria, justa y deliberativa.

Referencias bibliográficas

- Aedo, C. y Sapelli, C. (2001). El sistema de *vouchers* en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile. *Estudios Públicos*, 82, 35-88.
- Bellei, C., Muñoz, G., Pérez, L. M. y Raczynski, D. (2003). *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza*. Santiago de Chile: Mineduc; Unicef.
- Bouveau, P. (2005). La discriminación positiva en el mundo. ¿Una utopía pedagógica? En J. E. García-Huidobro (Ed.), *Política educativa y equidad*, 49-58. Santiago de Chile: Unicef; Universidad Alberto Hurtado.
- Carnoy, M. (2005). La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites. En J. E. García-Huidobro (Ed.), *Política educativa y equidad*, 87-100. Santiago: Unicef; Universidad Alberto Hurtado.
- CASEN (2006). *Adolescentes y jóvenes que abandonan sus estudios antes de finalizar la enseñanza media: Principales tendencias*. Santiago de Chile: Mideplan.

- Corvalán, J. (2007). *El campo educativo chileno. Informe de circulación restringida. Proyecto Equidad para la Acción*. Santiago de Chile: CIDE.
- Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista CEPAL*, 68, 153-170.
- Espínola, V. y Silva, M. E. (2010). *Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: Una propuesta*. Santiago de Chile: Instituto de Políticas Públicas; UDP.
- García-Huidobro, J. E. (1999). *La reforma educacional chilena*. Madrid: Popular.
- (2005). A modo de síntesis: política educativa y equidad en Chile. En *Política educativa y equidad*, 293-301. Santiago de Chile: Unicef; Universidad Alberto Hurtado.
- y Bellei, C. (2003). *Desigualdad educativa en Chile*. Documento de trabajo. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado, Escuela de Educación.
- González, P. (2005). La igualdad educativa, el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación: elementos para la discusión. En J. E. García-Huidobro (Ed.), *Política educativa y equidad*, 247-270. Santiago de Chile: Unicef; Universidad Alberto Hurtado.
- Hargreaves, A., Lieberman, A., Fullan, M. y Hopkins, D. (Eds.). (2010). *The Second International Handbook of Educational Change*. Dordrecht: Springer.
- LLECE (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer Reporte SERCE*. Santiago de Chile: OREALC, Unesco.
- MINEDUC (1999). *Evaluación del Programa Educación Básica Rural 1992-1998*. Santiago de Chile: Mineduc.
- (2008). *Planes de Mejoramiento Educativo*. Santiago de Chile: Mineduc.
- (2010). *Indicadores de la educación: Chile en el contexto internacional*. Santiago de Chile: Mineduc.
- Murillo, F.J. (2005). *La investigación sobre eficacia escolar*. Barcelona: Octaedro.
- (2011). Mejora de la eficacia escolar en Iberoamérica. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55, 49-83.
- Murillo, F.J. y Román, M. (2009). Mejorar el desempeño de los estudiantes de América Latina: algunas reflexiones a partir de los resultados del SERCE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14 (41), 451-484.
- (2011). ¿La escuela o la cuna? Evidencias sobre su aportación al rendimiento de los estudiantes de América Latina. Estudio multinivel sobre la estimación de los efectos escolares. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 15 (3).

- Orfield, G. (2004). *La acción afirmativa en Estados Unidos*. Seminario Internacional Política Educativa y Equidad, Santiago de Chile, octubre.
- y Lee, C. (2005). *Why Segregation Matters: Poverty and Educational Inequality*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2005). *Efectividad escolar y cambio educativo en condiciones de pobreza en Chile*. Santiago de Chile: Mineduc.
- Raczynski, D. y Salinas, D. (2007). *Gestión municipal de la educación: diagnóstico y líneas de propuesta*. Santiago de Chile: Mineduc, Asesorías para el Desarrollo.
- Reimers, F. (2002). *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid: La Muralla.
- Román, M. (2008a). Focalización en educación. Límites y tensiones de una política que ha buscado mejorar la calidad y equidad del sistema educativo en Chile. *Revista Docencia*, 13 (35), 5-16.
- (2008b). Planes de mejoramiento, estrategias e instrumentos para la mejora de la eficacia de la escuela. *Cuadernos de Educación*, 1 (9), 1-18.
- (2009). El fracaso escolar de los jóvenes en la enseñanza media. ¿Quiénes y por qué abandonan definitivamente el liceo en Chile? *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7 (4), 95-119.
- Román, M. y Cardemil, C. (2002). *Estudio de factores asociados al bajo rendimiento Simce de escuelas focalizadas*. Santiago de Chile: CIDE, Mineduc.
- Román, M. y Murillo, F. J. (2009). A avaliação das aprendizagens na América Latina. Comportamentos e tendências do desempenho escolar dos estudantes latino-americanos nos ensinos primário e secundário. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 9, 31-46.
- Román, M. y Perticará, M. (2012, en prensa). Elección y permanencia en colegios de baja calidad en Chile. *Revista Estudios de Economía*.
- Salvat, J. P., Román, M. y García-Huidobro, J. E. (2012). Horizonte normativo para una educación justa en sociedades democráticas. Una reflexión desde América Latina. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 1 (1), 46-78.
- Sammons, P. (2007). *School Effectiveness and Equity: Making Connections*. Reading: CfBT.
- Tedesco, J. C. (2005). *Igualdad de oportunidades y política educativa*. Seminario Internacional de Políticas Educativas y Educación, CEPAL, Santiago de Chile, octubre.
- Unesco (2004). *La educación chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos*. Santiago de Chile: Unesco.

Willie, C. (2002). Excelencia, equidad y diversidad en educación. En F. Reimers (Coord.), *Diferentes escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, 99-116. Madrid: La Muralla.

Winkler, D. y Gershberg, A. (2000). *Education Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling*. Washington D. C.: The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office.

Winkler, D. (2002). Instrucción de los pobres en Iberoamérica y el Caribe. Ejemplos de educación compensatoria. En F. Reimers (Coord.), *Diferentes escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, 199-228. Madrid: La Muralla.

Dirección de contacto: Marcela Román. Universidad Alberto Hurtado, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). C/ Erasmo Escala, 1825, Santiago de Chile, Chile. E-mail: mroman@cide.cl

Reconfiguración de la educación compensatoria en base a las evidencias científicas. Actuaciones inclusivas para la igualdad de resultados¹

Reframing Compensatory Education through Scientific Evidence. Inclusive Actions for Equality of Results

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2012-EXT-207

Henar Rodríguez Navarro

Universidad de Valladolid. Facultad de Educación y Trabajo Social. Departamento de Pedagogía. Valladolid, España.

Oriol Ríos González

Universitat Autònoma de Barcelona. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología. Bellaterra, Barcelona, España.

Sandra Racionero Plaza

Universitat Internacional de Catalunya. Facultad de Educación. Departamento de Educación. Área de Psicología de la Educación. Barcelona, España.

Resumen

La Comisión Europea y el Ministerio de Educación recogen en recientes recomendaciones y documentos la necesidad de impulsar la extensión del tiempo de aprendizaje y la adquisición de las competencias básicas como medidas de éxito educativo para todo el alumnado

⁽¹⁾ Los principales datos que se aportan en este artículo se han tomado de los resultados de los proyectos: *Desarrollo de competencias básicas y enfoque inclusivo* -subvencionado por la Secretaría de Estado de la Educación y Formación Profesional del Ministerio de Educación en el marco de la convocatoria de ayudas a proyectos que profundicen en la consolidación de las competencias básicas- e *INCLUD-ED. Strategies for inclusion and social cohesion in Europe from Education* financiado por el VI Programa Marco de la Comisión Europea.

(INCLUD-ED, 2011; Comisión Europea, 2006; Comisión Europea, 2007). Estas recomendaciones están en consonancia con la literatura científica, que demuestra que esos enfoques inclusivos están vinculados con la mejora de los resultados académicos. En España, estas orientaciones se manifiestan en que la educación compensatoria se ha ido reconfigurando hacia actuaciones de éxito de tipo inclusivo. En este artículo presentamos tres iniciativas llevadas a cabo en España que demuestran dicha reconfiguración y su impacto: 1) el proyecto formativo *Desarrollo de competencias básicas y enfoque inclusivo* impulsado por el Ministerio de Educación; 2) el proyecto de investigación *INCLUD-ED. Strategies for inclusion and social cohesion in Europe from Education* del VI Programa Marco de la Comisión Europea; y 3) el programa de compensación educativa PROA. Todo ello se contrasta con el planteamiento general de las políticas de educación compensatoria en España, las directrices de la Comisión Europea y de la investigación internacional. La metodología consiste en analizar la literatura científica, así como algunos resultados de las iniciativas mencionadas anteriormente. Se han contrastado las percepciones sobre la extensión del tiempo de aprendizaje y las competencias básicas de un amplio abanico de agentes educativos y sociales: educadores, estudiantes, profesores, familias, supervisores, responsables en la formulación de políticas y voluntarios. Los resultados muestran los beneficios del tratamiento inclusivo de las competencias básicas y la mejora del rendimiento escolar de los alumnos que reciben apoyo en horario extraescolar en las áreas instrumentales. El artículo concluye con una serie de recomendaciones dirigidas al desarrollo de políticas educativas inclusivas eficientes y equitativas.

Palabras clave: extensión del tiempo de aprendizaje, educación compensatoria, éxito educativo, enfoque inclusivo, competencias básicas, PROA.

Abstract

The European Commission and the Spanish Ministry of Education included in recent recommendations and documents the need to ensure the acquisition of basic competences and the extension of learning time as measures for the educational success of all students (Consorcio INCLUD-ED, 2011; European Commission, 2006; European Commission, 2007). These recommendations are in line with the scientific literature, which shows that inclusive approaches of this sort are related with improved academic performance. In Spain these notions are embodied in the refocusing of compensatory education on successful inclusive action. This article discusses three initiatives implemented in Spain that illustrate the change of focus and its impact: 1) *Development of Basic Competences and the Inclusive Approach*, a Ministry of Education project, 2) *INCLUD-ED. Strategies for Inclusion and Social Cohesion in Europe from Education*, a research project under the European Commission's 6th Framework Programme, and 3) the PROA compensatory education programme, funded by the Ministry of Education

since the 2004-05 academic year. These programmes are compared with the general stance taken by compensatory education policies in Spain, the European Commission's guidelines and international research. The methodology consists in analyzing the scientific literature and some results of the aforementioned initiatives and projects. The perceptions of a wide range of stakeholders in society and education (including educators, students, teachers, families, supervisors, policymakers and volunteers) concerning the extension of learning time and basic competences are compared. The results show the benefits of the inclusive approach in the teaching of basic competences and an improvement in the academic performance of students who receive before-school or after-school support in basic subjects. A list of recommendations is given for the implementation of inclusive education policies that are both efficient and equitable.

Key words: extending learning time, compensatory education, educational success, inclusive approach, basic competences, PROA.

Justificación

Los objetivos de la estrategia Europa 2020 van dirigidos a fortalecer la Unión Europea y convertirla en la primera economía mundial (Comisión Europea, 2010). Entre las prioridades de dicha estrategia toman especial importancia aquellas orientadas al éxito educativo y a la reducción de las desigualdades sociales. Previamente, la estrategia de Lisboa tenía como hito reducir considerablemente el abandono escolar para el año 2010 y mejorar los índices de acceso a la Educación Secundaria postobligatoria. La evaluación del progreso respecto a dicha estrategia constataba que quedaba mucho camino por recorrer. Si bien estaba previsto que para el año 2010 el absentismo escolar se hubiera reducido al 10%, en ese año la media europea se situaba en el 14% (Comisión Europea, 2011a). En algunos países, el promedio de abandono escolar superaba ampliamente este porcentaje. En España, de hecho, se situaba por encima del 28%.

Ante esta situación, la Estrategia Europa 2020 quiere ir más allá y conseguir que la tasa de absentismo escolar se reduzca por debajo del 10%. Además se marca como objetivo que al menos un 40% de la población de la franja de edad entre 30 y 34 años haya finalizado Estudios Superiores. Por eso, se articula la iniciativa *Youth on the Move*, que pone el énfasis en la necesidad de garantizar la equidad y la calidad de la educación dirigida a la juventud (Comisión Europea, 2010).

Las líneas de actuación en educación para estos próximos años van enfocadas a consolidar unos sistemas educativos que respondan a todas estas necesidades. Así, al mismo tiempo que se insiste en la mejora de la eficiencia, se añade la importancia de promover la igualdad, la cohesión social y la ciudadanía activa. Por esta razón, la Comisión Europea plantea como prioridad ofrecer más apoyo al aprendizaje a los alumnos con mayores dificultades, con necesidades educativas especiales (Consejo de Europa, 2009a). Para los alumnos inmigrantes, la Comisión plantea promover su continuidad educativa y hacerlo respetando el bagaje cultural, con la participación de las familias y con atención extra (Consejo de Europa, 2009b). Además, en las medidas propuestas en el documento *Reducing Early School Leaving* (Comisión Europea, 2011b) se contempla la extensión del tiempo de aprendizaje. Esta medida mejora los resultados educativos de los estudiantes cuyas familias tienen más dificultades para ofrecer un mayor apoyo educativo a sus hijos. En esta misma línea, las conclusiones del informe del Program for International Student Assessment (PISA), 2009 (OECD, 2010) constatan que, en Corea del Sur, la extensión del tiempo de aprendizaje fuera del horario lectivo ha sido uno de los factores que ha promovido la mejora significativa de este país en el ranking de resultados de sus estudiantes.

Otras medidas de la Comisión Europea dirigidas a la mejora educativa se centran en el campo de la obtención de las competencias básicas, las cuales garantizan la inclusión social (Comisión Europea, 2007), y cuyo trabajo responde a los principios de igualdad y acceso educativo universal (Comisión Europea, 2000). Especialmente, se insiste en la importancia de consolidar las competencias básicas en los grupos más vulnerables como los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas inmigrantes, las personas que han abandonado el sistema educativo de forma prematura y las personas en situación de desempleo de larga duración (Comisión Europea, 2000). El informe de PISA del 2009 (OECD, 2010) recoge también el propósito de consolidar estas competencias básicas.

En el caso de España, podemos identificar el paso inicial de una orientación más compensatoria de las dificultades de aprendizaje (basada en la idea de adaptación) a un enfoque de carácter más inclusivo, igualitario y dirigido a máximos (basado en la idea de transformación). Así, en el año 1983 se aprobó el real decreto (Real Decreto 1174/83 de 27 de abril) que inició la política compensatoria para paliar las desigualdades sufridas por aquellos colectivos que se encuentran en una situación desfavorable. Entre estas actuaciones encontramos diferentes modalidades de ayuda al estudio. A posteriori, la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006 concretó los planteamientos presentados en el mencionado decreto, pero además enfatizó la necesidad de impulsar medidas que posibilitaran la igualdad de oportunidades. Así, se daba el paso de la

compensación entendida como adaptación a la inclusión, que persigue que los aprendizajes se aceleren y que todos alcancen el éxito educativo. Una de esas medidas inclusivas es el Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA), aplicado desde el año 2005 y que centra parte de sus esfuerzos en el apoyo educativo en horario extraescolar para alumnos de entornos socioeconómicos desfavorecidos.

En este artículo haremos un breve repaso al cambio de orientación que ha habido en las medidas compensatorias impulsadas en España y describiremos los planteamientos inclusivos de la comunidad científica internacional acerca de las actuaciones que contribuyen a la aceleración del aprendizaje de todos los alumnos, haciendo hincapié en la extensión del tiempo de aprendizaje y en la adquisición de las competencias básicas. Nos centramos en estas medidas porque la literatura científica internacional aporta evidencias de que, gracias a ellas, se obtienen excelentes resultados para todos los alumnos -incluidos aquellos que se hallan en situaciones de mayor desventaja- y porque ambas realizan contribuciones sustanciales en el paso de un enfoque compensador a uno inclusivo. La extensión del tiempo del aprendizaje se consigue mediante la incorporación del contexto sociocultural a los aprendizajes escolares, mientras que la orientación de las competencias básicas se logra fortaleciendo los aprendizajes instrumentales al dotarlos de mayor utilidad. Además, en nuestro contexto, encontramos variantes de ambas medidas. El artículo concluye con unas recomendaciones que parten de la literatura y del análisis de tres iniciativas concretas sobre la extensión del tiempo del aprendizaje y la potenciación de las competencias básicas: el proyecto *Desarrollo de competencias básicas y enfoque inclusivo* concedido por el Ministerio de Educación en el año 2011, el proyecto integrado de investigación *INCLUD-ED. Strategies for inclusion and social cohesion in Europe from Education* del VI Programa Marco de la Comisión Europea (2006-2011) y el Plan PROA del Ministerio de Educación.

De la compensación educativa a las actuaciones inclusivas basadas en evidencias científicas

El marco legal

El Real Decreto 1174/83 de 27 de abril de 1983 iniciaba en España el ciclo de actuaciones centradas en la educación compensatoria. Significaba un paso en la legislación

educativa para paliar la situación de desigualdad que padecían los colectivos en riesgo de exclusión y lo hacía poniendo un especial énfasis en las dificultades a las que estos alumnos tenían que hacer frente. Aun así las cifras muestran que dicha desigualdad sigue existiendo. Por ejemplo, en el año 1987, accedía a la universidad el 7% de los alumnos cuyos padres eran analfabetos o no habían finalizado los estudios primarios; una década después el porcentaje había aumentado solo a un 14%. Si nos centramos en la situación laboral, en ese mismo período de tiempo, el porcentaje de estudiantes que accedían a la universidad y cuyos padres estaban en el paro pasó del 10% al 19% (INEE, 2001). Más congruente aún es la evolución del 1997 al 2007. En este caso, las cifras sobre la posibilidad que los alumnos con un progenitor en el paro tienen de acceder a la universidad mostraron un descenso del 43,2% en 1997 al 35,8% en 2007 (INEE, 2010). Destacamos estos datos porque la investigación científica ha demostrado que es posible que estudiantes de familias no académicas y en situaciones de desventaja social alcancen resultados académicos excelentes si se aplican las actuaciones educativas que efectivamente aumentan el rendimiento (Hidalgo, Epstein y Siu, 2002).

La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) (BOE, 1990), basada en la concepción constructivista del aprendizaje significativo de Ausubel (1989), se centraba en establecer una diferenciación previa de niveles asociada a las diferencias en los contextos socioculturales y obviaba la igualdad de resultados. Tanto la literatura internacional como los resultados educativos nos muestran las importantes limitaciones que tiene el enfoque compensador basado en la idea de adaptación a la diferencia si no se plantea considerando la perspectiva inclusiva y el éxito educativo para todos (Ladson-Billings, 1994). La orientación vygotskiana ya había apuntado la necesidad de intervenir en el contexto sociocultural y transformarlo para promover el desarrollo cognitivo (Vygotsky, 1996). Vygotsky considera que el papel central lo tienen las interacciones sociales, es decir, las actividades en las que los niños y sus familiares se implican (Aubert, Flecha, Flecha, García y Racionero, 2008). Bajo la LOGSE, solo la Educación Especial tomó algo más en cuenta esta perspectiva de intervención transformadora del contexto y así empezó a desplazar el foco de atención de los déficits del alumnado a las actuaciones dirigidas a la integración social. En este sentido, la investigación europea en este campo subraya que el objetivo de integración de la educación compensadora se puede conseguir implicando a toda la comunidad y extendiendo el aprendizaje instrumental en horario no lectivo (Oster, Linna, Jansen y Carvalho, 2000; INCLUD-ED, 2006-2011). Si no es así, las políticas de educación compensatoria se convierten en un planteamiento que no asegura mejores resultados de aprendizaje.

La práctica educativa: hacia apoyos educativos inclusivos

A nivel nacional e internacional se identifica un giro en la educación compensatoria y en la Educación Especial consistente en pasar de intervenciones educativas de carácter segregador a intervenciones de carácter inclusivo. El avance en este sentido está relacionado con diferentes aspectos. Por un lado, cabe tener en cuenta los factores relacionados con la política educativa, las estructuras de apoyo escolar protagonizadas por los mediadores escolares, la organización curricular coordinada y debatida por toda la comunidad educativa (Apple y Beane, 2007) y la gestión organizativa y de refuerzo dentro de los centros (como el PROA). Por otro lado, y este es un aspecto crucial, en el avance hacia la inclusión tiene un papel muy importante la puesta en marcha de los resultados de la investigación en Ciencias de la Educación acerca de qué actuaciones educativas conducen al éxito educativo y a la inclusión social, y cuáles al fracaso escolar y a la exclusión social (INCLUD-ED, 2011). Respecto a este punto, también debemos ser conscientes de que las estructuras de poder de ciertos organismos educativos pueden obstaculizar la implementación de las actuaciones científicas que aseguran la igualdad y la democracia educativas (Apple, 2002).

En relación con el segundo punto, los resultados de la investigación científica internacional señalan que el *tracking* o *streaming*, es decir, los agrupamientos homogéneos por nivel de competencia y rendimiento (Bauer y Riphahn, 2006; Brunello y Checchi, 2007; Comisión Europea, 2006) tienen repercusiones negativas en los resultados educativos del alumnado (Valls, 2012; Wößmann y Schütz, 2006). Por ejemplo, se ha demostrado que los estudiantes en situaciones de mayor desventaja social suelen estar en los grupos de nivel más bajo (Oakes, 1985). El *mixture*, es decir, la inclusión de todos los alumnos en una misma aula ordinaria con un único docente, tampoco es la alternativa para dar la mejor respuesta en el aula a los estudiantes. Este tipo de agrupación no beneficia a quien más apoyo necesita, al contrario, la falta de ese apoyo hace que estos alumnos se queden atrás (INCLUD-ED, 2011). Según la investigación científica, la opción de más éxito en términos de rendimiento académico y mejora de la convivencia es la *inclusión*. En el aula, la inclusión implica el aprovechamiento de la heterogeneidad de niveles de competencia entre estudiantes y la reorganización de los recursos humanos existentes, utilizándolos para incluir en lugar de segregar (INCLUD-ED, 2011). Estas acciones inclusivas pueden ir más allá del aula, como la extensión del tiempo de aprendizaje, las adaptaciones curriculares individuales inclusivas y la optatividad inclusiva. Estas medidas de inclusión implican reubicar los recursos que ya existen y que hasta el momento se habían utilizado para segregar. En este

artículo profundizamos en una de estas medidas inclusivas: la extensión del tiempo de aprendizaje.

La extensión del tiempo de aprendizaje implica el incremento de interacciones respecto a actividades de enseñanza, acelerando los procesos de aprendizaje escolar. Se trata de un planteamiento en la línea de la actual concepción del aprendizaje en la sociedad de la información, la concepción dialógica (Flecha, 1997; Freire, 1997; Rodríguez Navarro, Gallego, Sansó, Navarro, Velicias y Lago, 2011; Wells, 2001). Desde este enfoque, los centros educativos implementan aquellas actuaciones que fomentan la búsqueda de interacciones que aceleran el aprendizaje y hacen realidad lo que es posible (Bruner, 2012). No se plantean propuestas adaptativas que parten de los déficits, sino de las capacidades de todas las personas, con lo que siempre se mantienen las altas expectativas (August y Hakuta, 1997). Para Cummins (2002) es fundamental que estas actuaciones transformadoras impregnen las reformas educativas que afectan a los grupos en riesgo de exclusión.

Desde esta perspectiva transformadora se reconoce la importancia del aprendizaje de las competencias básicas centradas en la dimensión instrumental. Henry Levin afirma que para cumplir con ese objetivo es necesario aplicar las actuaciones que normalmente van dirigidas a los alumnos superdotados a aquellos con mayores dificultades (Zaitegi, 2003). Habría que ofrecer oportunidades como la realización de los deberes fuera del horario lectivo, más tiempo para la lectoescritura y para el aprendizaje de una lengua extranjera, y que todo ello se llevase a cabo con la ayuda de más personas adultas. Así, el programa *Accelerated Schools*, creado por Levin, incluye varias actuaciones de extensión del tiempo de aprendizaje relacionadas con la dimensión instrumental. Las evaluaciones recientes sobre las *Accelerated Schools* demuestran que mediante actuaciones inclusivas basadas en evidencias se consigue aumentar el rendimiento académico de los alumnos.

Siguiendo con la extensión del tiempo de aprendizaje, investigaciones previas han constatado la estrecha relación entre la cantidad de tiempo de enseñanza y la consolidación de las competencias básicas. Así pues, la gestión del tiempo que se dedica a las competencias relativas a aprendizajes instrumentales más allá del horario lectivo maximiza los resultados de los alumnos (Creemers y Kyriakides, 2007). Las investigaciones focalizadas en el progreso cognitivo en la infancia coinciden también en apuntar la extensión del tiempo de aprendizaje como pieza clave para la mejora del rendimiento académico y la conducta, sobre todo si este tiempo está centrado en el aprendizaje instrumental. En esta línea, Posner y Vandell (1994, 1999) efectuaron un análisis en profundidad de diferentes tipologías de *after school programs* de Estados

Unidos y observaron una correlación directa entre la participación en programas de este tipo centrados en aspectos formativos y la mejora de los resultados académicos y de la conducta. En esta misma línea, Sanacore (2002) introduce la relevancia de los *homework clubs* como espacios fuera del horario escolar en los que los adolescentes pueden participar en actividades de aprendizaje relacionadas con el contenido curricular.

Por otro lado, también existen estudios que ejemplifican cómo la participación de las familias en los programas de extensión del tiempo de aprendizaje repercute positivamente en los resultados escolares (García, Mircea y Duque, 2010; Calderón y Carrerón, 1999). Así, en el horario extraescolar se refuerza el aprendizaje instrumental y aquellos alumnos que no disponen de apoyos educativos suficientes tienen la oportunidad de reforzar esa dimensión. Por ejemplo, Van Voorhis (2003) examinó el efecto que tenía la implicación de las familias en programas de apoyo para la realización de deberes. En dicho análisis utilizó un grupo de control en el que no existía esta interacción con las familias. Esta investigación concluía que aquellos chicos que habían recibido el apoyo de las familias para realizar los deberes obtenían un mejor rendimiento escolar.

Finalmente, centrando la atención en las competencias básicas, la investigación también señala el efecto de las actuaciones inclusivas y su relación con el éxito escolar (Coyne y Harn, 2005; Huffman y Huffman, 2012; Graham, Bellert, Thomas y Pegg, 2007). Coyne y Harn (2005) señalan la importancia de evaluar los procesos de alfabetización mediante la lectura a edades tempranas. Hay una mayor probabilidad de que articular procedimientos de evaluación que diagnostiquen -desde las etapas iniciales de la infancia- los componentes claves para adquirir de forma satisfactoria las habilidades de lectura tenga efectos positivos en los resultados educativos. En esta línea Graham et ál. (2007) narran los resultados de una investigación en la que se estudió la implementación de una metodología pedagógica para fortalecer las competencias básicas del alumnado con dificultades de aprendizaje. El método -llamado Quicksmart- consiste en organizar grupos pequeños de alumnos tutorizados por un docente en los que se trabaje la lectura. Los resultados obtenidos después de aplicar un análisis experimental mostraban una mejora del rendimiento académico por parte de los alumnos. Desde otra perspectiva, Huffman y Huffman (2012) estudian el efecto de las nuevas tecnologías en la adquisición de las competencias básicas. A partir de un cuestionario realizado a una muestra de estudiantes universitarios han identificado que la utilización de las nuevas tecnologías recomendadas por los docentes está totalmente correlacionada con el buen rendimiento de los estudiantes.

Metodología

Aquí se presenta el análisis exploratorio de fuentes secundarias que se llevó a cabo. Inicialmente, hemos realizado una revisión de la literatura científica sobre la extensión del tiempo de aprendizaje y las competencias básicas que nos ha permitido estructurar el estado de la cuestión presentado en el apartado anterior. La revisión atañe a artículos indexados en la base de datos ISI Web of Knowledge y se dio prioridad a revistas incluidas en el Journal Citation Report. Posteriormente, a partir de las aportaciones principales de la literatura científica revisada, se ha analizado: (1) el proyecto *Desarrollo de competencias básicas y enfoque inclusivo* subvencionado por la Secretaría de Estado de la Educación y Formación Profesional del Ministerio de Educación (2011); (2) el Plan PROA, también del Ministerio de Educación, y (3) el proyecto *INCLUD-ED. Strategies for inclusion and social cohesion in Europe from Education*, único proyecto integrado de los Programas Marco de la Comisión Europea sobre educación escolar.

En lo referente al proyecto *Desarrollo de competencias básicas y enfoque inclusivo*, se han analizado los objetivos y el enfoque planteados por el equipo coordinador y las primeras actuaciones desarrolladas. En relación con el Plan PROA, se ha examinado el informe de evaluación del programa correspondiente al curso 2009-10. Además, se han recogido datos de la implementación del plan en dos centros educativos. Finalmente, del proyecto *INCLUD-ED* se han revisado los informes de trabajo de campo realizado en escuelas de éxito de diferentes países de la Unión Europea que recogen la síntesis del análisis de reformas y teorías educativas que han contribuido a reproducir o superar el fracaso escolar en Europa.

Elementos clave del enfoque inclusivo: análisis de las evidencias sobre la extensión del tiempo de aprendizaje y las competencias básicas

Enfoque por competencias básicas

El proyecto *Desarrollo de competencias básicas y enfoque inclusivo* plantea una serie de elementos que configuran una propuesta pedagógica dirigida a la mejora educativa y a la aceleración del aprendizaje. El proyecto es una iniciativa interprofesional

formada por un equipo de personas vinculadas al ámbito educativo desde diferentes sectores: profesores de todos los niveles educativos y asesoras del Centro de Recursos de Educación Intercultural de Castilla y León. El objetivo principal del proyecto es abrir una línea de formación sobre competencias básicas mediante propuestas prácticas realizadas entre toda la comunidad educativa. Esta línea está permitiendo obtener más conocimiento sobre las principales aportaciones pedagógicas acerca de las competencias y la inclusión y sobre las formas más eficientes de aplicarlas al currículo y a las actuaciones educativas.

La propuesta pedagógica citada sigue un modelo multinivel (Moya y Luengo, 2011) que proporciona, al análisis de la compensación educativa, posibilidades de integración que dotan de significado al diseño curricular. Estos tres niveles se concretan en: (1) determinar operativamente las competencias del currículo; (2) integrar metodológicamente los modelos de enseñanza, las tareas didácticas y los criterios e instrumentos de evaluación; y (3) integrar las distintas formas del currículo: formal, no formal e informal. En este último nivel es en el que la participación de los familiares se ha evidenciado como claramente necesaria. En este sentido, las competencias básicas y la inclusión trabajadas en el proyecto pueden ayudar a construir un currículo estructurado que integre aprendizajes formales y no formales, especialmente los de la familia. En dicho proyecto, el equipo coordinador está elaborando una propuesta curricular sobre las competencias básicas a partir de diferentes actuaciones y planteamientos inclusivos: grupos interactivos (Elboj y Niemela, 2010), modelo de las inteligencias múltiples (Gardner, 1995) y aprendizaje dialógico (Aubert, García y Racionero, 2009).

Evidentemente, el desarrollo de dicho proyecto exige replantearse la organización del currículo para dar cabida como elementos centrales a los siguientes aspectos: (a) el proyecto educativo del centro, (b) el claustro y el Consejo Escolar, (c) las relaciones con el entorno y los sistemas de apoyo a la escuela y (d) los miembros de la comunidad educativa (Manzanares y Galván, 2010; Perrenoud 2010; Repetto, Sutil y Manzano, 2002). La articulación de este modelo también implica considerar aquellos elementos que, de acuerdo con la comunidad científica, tienen éxito y permiten superar el fracaso en la adquisición de las competencias básicas (INCLUD-ED, 2011; García, 2012).

El Plan PROA

El Plan PROA se inició en el curso 2004-05 con un plan experimental que se desarrolló en aquellas comunidades autónomas que decidieron tomar parte en él. Durante ese

curso participaron 143 centros escolares con un gasto económico de 356.500 euros. Durante estos siete años de implementación se ha evolucionado hacia un mayor nivel de influencia, de modo que en el curso 2011-12 utilizaron el programa 4.236 centros con un presupuesto de 59.700.000 euros. El Plan PROA está constituido por diferentes subprogramas y, en su globalidad, el análisis nos ha conducido a identificar elementos explicativos de su éxito en línea con los beneficios de la extensión del tiempo de aprendizaje.

Para la evaluación del Programa de Acompañamiento Escolar del plan durante el curso 2009-10 –dirigido al apoyo y refuerzo educativo–, nos hemos centrado en tres elementos de análisis: el tipo de alumnado participante, la valoración de las partes implicadas y los efectos en el rendimiento académico de los estudiantes (Manzanares y Ulla, 2011). En este sentido, hay que señalar que mayoritariamente los alumnos que participan en el programa provienen de entornos socioeconómicos desfavorecidos y presentan un retraso académico relevante. Las cifras de evaluación del plan son muy positivas. Tanto los profesionales como los propios alumnos muestran su satisfacción en la incidencia del programa. Por ejemplo, cerca del 60% de los alumnos de Primaria y alrededor del 50% de los estudiantes de Secundaria consideran que el PROA los ha ayudado mucho en su aprendizaje. Son relevantes también las cifras sobre promoción escolar. En Primaria se acerca al 90% de satisfacción, mientras que en Secundaria, aunque disminuye, se sitúa en el 63%. Dada esta diferencia entre ambos niveles educativos, se pone de manifiesto el esfuerzo necesario para mejorar la situación de la promoción escolar en Secundaria. De hecho, en la evaluación se indica que el 15% de los alumnos que participan en el programa de acompañamiento tiene unos índices de promoción inferiores a los de los alumnos que no toman parte en él. De todos modos, sí que se constata un beneficio generalizado si se analizan los datos de los resultados académicos. En este caso, observando las cifras de las percepciones que los alumnos tienen sobre el impacto del programa en diferentes aspectos relacionados con su rendimiento, se pone de manifiesto que, sobre todo, afecta a los hábitos de estudio. Así, un 92,7% de los alumnos de Primaria manifiesta que gracias a PROA «se organiza mejor las tareas y hace las tareas a tiempo». Respecto a la adquisición de las competencias básicas, como la lectura y la escritura, la satisfacción respecto a la adquisición de la primera se sitúa en un 89% y la de la segunda en un 83%. En el caso de Secundaria, los datos de satisfacción descienden respecto a los de Primaria, aunque la valoración general continúa siendo destacable. La percepción de mejora en los hábitos de estudio

se acerca al 90%, mientras que en lo referente a la lectura y la escritura alcanza un 78% y 72% respectivamente (Manzanares y Ulla, 2011).

Hasta ahora hemos presentado resultados globales de la evaluación del plan. A continuación, analizamos su implementación en dos centros. Estos se han escogido porque se dispone de evidencias de la mejora del rendimiento de los alumnos como resultado de la implementación de diferentes actuaciones educativas de éxito, entre las que se encuentra la extensión del tiempo de aprendizaje concretada en ambos centros a través del plan PROA. En relación con los resultados positivos es importante destacar que, siguiendo la orientación de las actuaciones educativas de éxito, en ambos centros educativos, el Plan PROA se dirige a acelerar los aprendizajes escolares de todos los alumnos. Es decir, las actividades que se realizan más allá del horario lectivo se centran en la dimensión instrumental y no en la lúdica.

El colegio Joaquín Costa decidió hace una década iniciar un proceso de transformación basado en las actuaciones educativas de éxito que incluía la extensión del tiempo de aprendizaje (INCLUD-ED, 2011). Así, desde el curso 2006-07 este establecimiento se acogió al Plan PROA (Ministerio de Educación, 2009). Los esfuerzos del colegio se centraron en los alumnos de 5.º y 6.º con dificultades educativas y sociales. En total, la dedicación extraescolar era de cuatro horas exclusivas a la atención del alumnado. Las competencias que se abordaban eran mayoritariamente la lectura y la escritura y esto tuvo consecuencias en otros aspectos escolares, como la promoción escolar. Los últimos datos sobre promoción escolar en los diferentes ciclos educativos indican que esta superó el 90% en todos los casos (Gobierno de Aragón, 2007). Las expectativas educativas también mejoraron considerablemente. En el IES Langaitz se inició la aplicación de las actuaciones educativas de éxito en el curso 2007-08 ante una situación de desencanto por el mal comportamiento de los alumnos y por los bajos resultados académicos. Dichas actuaciones incluyeron la extensión del tiempo de aprendizaje, en concreto, mediante el acompañamiento escolar apoyado por el Plan PROA. Desde el inicio, los profesores y la comunidad tuvieron claro que era necesario enfatizar el papel de las competencias lectoras y decidieron dedicar parte del PROA a programas de lectura compartida (Langaitz Ikastola, 2011). Además, en el proceso de implementación del plan fomentaron la interactividad y la participación de las familias, lo cual ha tenido un impacto directo en la mejora del rendimiento de los alumnos. Específicamente, la valoración respecto a la puesta en funcionamiento del plan señala que se está avanzando de forma positiva en el ámbito de las competencias básicas y de la interacción entre alumnos (Langaitz Ikastola, 2011; 2012).

El proyecto INCLUD-ED

En el proyecto INCLUD-ED se han identificado escuelas de éxito en Europa que están implementando actuaciones de extensión del tiempo de aprendizaje y logrando una mejora significativa en el campo de las competencias básicas en las áreas de aprendizaje instrumental. Una de esas actuaciones es la «biblioteca tutorizada» (INCLUD-ED, 2007; 2008) que se caracteriza por que la biblioteca se abre en horario extraescolar y se convierte en un espacio acelerador de los aprendizajes especialmente importante para estudiantes que no pueden asistir a clases extraescolares en otros sitios. En la «biblioteca tutorizada», los alumnos cuentan con el apoyo de más personas adultas –en su mayoría miembros de la comunidad–, que los apoyan en los deberes y en actividades de lectoescritura. En algunos casos también aprenden las lenguas de sus países de origen, además de acelerar el aprendizaje de la lengua de acogida. La investigación demuestra el impacto de la «biblioteca tutorizada» en otros espacios de aprendizaje y desarrollo ya que, por ejemplo, las interacciones que tienen lugar en la biblioteca entre adultos y estudiantes en muchas ocasiones se transfieren al hogar (CREA, 2003-2005). En otro centro que está aplicando la «biblioteca tutorizada», los porcentajes de adquisición de competencias básicas han mejorado considerablemente en dos cursos. Especialmente, cabe señalar la mejora en la competencia matemática y en la relacionada con el conocimiento y la interacción con el medio físico. En ambos casos se ha doblado el grado de adquisición.

Para los alumnos con más dificultades, la «biblioteca tutorizada» es un espacio acelerador del aprendizaje. En lugar de segregar a los estudiantes durante el horario lectivo con adaptaciones curriculares, en la biblioteca se refuerzan los aprendizajes y se prepara a los alumnos para seguir las clases, todo con el objetivo de que alcancen el nivel curricular correspondiente. Una profesional vinculada a unos de los centros observa claramente esta mejora (INCLUD-ED, 2007):

Porque dicen que algunos niños nos explicaban que cuando venían a la biblioteca pues hacían los deberes y estaban muy contentos de no tener que hacerlos en casa. Claro pues cuando salen del colegio imagínate lo que es que ellos, los que no se quedan en la biblioteca tutorizada, van a casa y tienen que hacer los deberes y pues es que a lo mejor estos deberes no lo saben hacer, y esos deberes no tienen a nadie en casa que les ayuda a hacerlos. En cambio los que se quedan tienen ayuda porque éramos 5 personas en la biblioteca y cuando salen de allí ya pueden hacer otra cosa porque ya llevan los deberes acabados.

El día siguiente van a clase y ya se ponen al nivel de todos los demás que han llevado sus deberes. Está muy bien (p. 68).

En las «bibliotecas tutorizadas» se prioriza sobre todo la presencia de familiares y voluntarios en horario extraescolar. Estas personas promueven la interactividad entre los alumnos y lo hacen desde su inteligencia cultural (Oliver, De Botton, Soler y Merrill, 2011). Los éxitos conseguidos contribuyen a romper estereotipos sobre las capacidades de estas personas adultas, a menudo inmigrantes y no académicas.

En Malta, la extensión del tiempo de aprendizaje se concreta en los After-School Hours Club, espacios formativos que los familiares y los chicos comparten con la ayuda de un docente. En ellos se trabajan los deberes y se practican la escritura y la lectura compartidas. Todas las actividades se diseñan para que estudiantes y adultos trabajen conjuntamente, lo que genera interacciones de aprendizaje ricas para los dos colectivos, tal y como lo explica un familiar participante (INCLUD-ED, 2007):

El chico no tenía ganas de leer, así que fuimos a este espacio juntos, para compartir la lectura y nos enseñaron cómo hacerlo, una página yo y una página el chico. O bien, si se cansa, un párrafo yo y el otro él. O, por ejemplo, él no sabe cómo parar y yo se lo explico. Es otra forma diferente de aprender a la que seguí yo en la escuela (p. 168).

Del análisis de estas tres iniciativas se desprenden algunos elementos comunes. El proyecto europeo INCLUD-ED ha identificado una serie de actuaciones educativas de éxito (AEE) que mejoran el rendimiento académico y la cohesión social en todos los centros educativos. Una de esas AEE es la extensión del tiempo de aprendizaje, que no consiste en alargar el tiempo de permanencia en la escuela sino en aumentar las horas de aprendizaje efectivo con el objetivo de la aceleración. Los beneficios de esta actuación inclusiva se han evidenciado en el Plan PROA, en el cual el apoyo académico fuera del horario lectivo tiene una incidencia positiva en el rendimiento. Además, tanto en las escuelas de éxito europeas estudiadas en INCLUD-ED como en los centros en los que el PROA tiene ese contenido instrumental, la lectura es un foco central de trabajo. Por otro lado, la investigación INCLUD-ED ha identificado la relevancia de la participación de los familiares y de la comunidad en las actividades de extensión del tiempo de aprendizaje orientadas a la mejora de las competencias básicas. Siguiendo esta línea, el proyecto de competencias financiado por el ministerio señala la implicación de la comunidad como eje central para acelerar los aprendizajes y consolidar la adquisición

de las competencias básicas. En el siguiente apartado tendremos en cuenta este aspecto y plantaremos una serie de recomendaciones políticas y prácticas para la igualdad de resultados (Burris, Heubert y Levin, 2006).

Recomendaciones para el éxito educativo desde la extensión del tiempo de aprendizaje y las competencias básicas

El sistema educativo actual, marcado por un entorno de constante cambio e influido por un proceso de crisis económica, requiere de actuaciones que consigan equidad y eficiencia al mismo tiempo (Comisión Europea, 2006). Las políticas dirigidas a la educación de estudiantes en situaciones de mayor desventaja deben cumplir también esta prioridad, ya no en cuanto a la igualdad de oportunidades, sino por lo que hace a la igualdad de resultados.

Para que esto sea posible, la primera recomendación es basar las actuaciones educativas dirigidas a estos alumnos en los resultados de la investigación científica sobre qué actuaciones en este ámbito han servido para mejorar el rendimiento académico y qué actuaciones han aumentado la segregación. En este sentido, contamos ya con una lista de actuaciones educativas exitosas -de tipo inclusivo- que nos ha ofrecido el proyecto INCLUD-ED. Entre ellas, se destaca la extensión del tiempo de aprendizaje. Este resultado nos conduce a la segunda recomendación, que consiste en desarrollar políticas educativas de tipo inclusivo que, en lugar de compensar déficits, den más a quien más lo necesita. En la extensión del tiempo de aprendizaje, los estudiantes mejoran su rendimiento académico porque participan en actividades en las que, en lugar de adaptar, se acelera el aprendizaje de las competencias básicas relativas al aprendizaje instrumental.

En esta línea, se recomienda, en tercer lugar, que los centros educativos utilicen programas como el PROA desde esta perspectiva inclusiva, transformadora de las dificultades y sobre todo centrada en la dimensión académica. Esta orientación lleva implícita una cuarta recomendación, la de superar la idea del déficit en la educación compensatoria para pasar a diseñar entornos de aprendizaje y currículos que partan de las altas expectativas y que se dirijan a la zona de desarrollo potencial de todos los alumnos. Las prácticas de compensación relacionadas con el diseño curricular y la atención de la diversidad deben ir enfocadas a la igualdad de resultados y a evitar la segregación.

En quinto lugar, tanto la investigación científica como el proyecto sobre competencias básicas y enfoque inclusivo nos indican los beneficios de implicar a los familiares y a la comunidad en las actividades educativas de los estudiantes, así como en el diseño de las actividades de extensión del tiempo de aprendizaje. Así, los centros educativos deben pasar de modelos en los que la participación familiar es de tipo informativo y consultivo a modelos de tipo decisorio, evaluativo y educativo que tienen mayor influencia en el aprendizaje escolar (INCLUD-ED, 2011). Además, la implicación de los familiares en estos espacios contribuye al enfoque competencial del currículo, ya que las familias y la comunidad añaden al conocimiento escolar el propio de la vida diaria.

En sexto lugar, el trabajo de las competencias básicas desde los equipos docentes tiene que fundamentarse en modelos curriculares multinivel que optimizan los procesos de aprendizaje individuales de los alumnos y que requieren de una concepción integradora en la que se unifiquen los aprendizajes formales con los no formales.

La transferencia de estas recomendaciones a la política y la práctica educativas contribuirá a una educación inclusiva que haga real el sueño de estudiantes, familiares y profesionales de una escuela y una sociedad para todos.

Referencias bibliográficas

- Aubert, A., Flecha, A., Flecha, R., García, C. y Racionero, S. (2008). *Aprendizaje dialógico en la sociedad de la información*. Barcelona: Hipatia.
- Aubert, A., García, C. y Racionero, S. (2009). El aprendizaje dialógico. *Cultura y Educación*, 21 (2), 128-140.
- Apple, M.W. (2002). *Educación como dios manda*. Barcelona: Paidós.
- y Beane, J. A. (Eds.). (2007). *Democratic schools: lessons in powerful education*. Portsmouth (New Hampshire): Hienemann.
- August, D. y Hakuta, K. (1997). *Improving Schooling for Language-Minority Children*. Washington D. C.: National Academy Press.
- Ausubel, D. P., Novak, J. D. y Hanesian, H. (1989). *Psicología educativa. Un punto de vista cognoscitivo*. México: Trillas.
- Bauer, P. y Riphahn, T. (2006). Timing of school tracking as a determinant of intergenerational transmission of education. *Economics Letters*, 91 (1), 90-97.

- Brunello, G. y Checchi, D. (2007). Does school tracking affect equality of opportunity? New international evidence. *Economic Policy*, 22 (52), 781-861.
- Bruner, J. (2012). What Psychology Should Study. *International Journal of Educational Psychology*, 1 (1), 513. doi: 10.4471/ijep.2012.01.
- Burris, C., Heubert, J. y Levin, H. (2006). Accelerating mathematics achievement using heterogeneous grouping. *American Educational Research Journal*, 43 (1), 105-136.
- Calderón, M. y Carrerón, A. (1999). In search of a new border pedagogy: sociocultural conflicts facing bilingual teachers and students along the us-Mexico borders. En C. J. Ovando y P. McLaren (Eds.), *The politics of Multiculturalism and bilingual education: Students and teachers caught in the cross fire*, (167-187). Boston: McGraw Hill.
- Comisión Europea (2000). *European report on the quality of school education sixteen quality indicators*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2006). *Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación*. SEC (2006) 1096. Bruselas: Comisión Europea.
- (2007). *Key Competences for Lifelong Learning - A European Framework*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2010). *EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive grow*. COM (2010) 2020 final. Bruselas: Comisión Europea.
- (2011a). *Tackling early school leaving: A key contribution to the Europe 2020 Agenda*. COM (2011) 18 final. Bruselas: Comisión Europea.
- (2011b). *Reducing early school leaving. Accompanying document to the Proposal for a Council Recommendation on policies to reduce early school leaving*. Bruselas. Recuperado de http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/earlywp_en.pdf
- Consejo de Europa (2009a). Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 119, 28/05/2009.
- (2009b). Council conclusions of 26 November 2009 on the education of children with a migrant background. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 301/5.11/12/2009.
- Coyne, M.D. y Harn, B. (2005). Promoting beginning reading success through meaningful assessment of early literacy skills. *Psychology in the Schools*, 43 (1), 33-43.
- CREA (2003-2005). *Lectura dialógica e igualdad de género en el aula*. Madrid: Plan Nacional I+D+I. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e Instituto de la Mujer.

- Creemers, B. y Kyriakides, L. (2007). *The dynamics of educational effectiveness: a contribution to policy, practice and theory in contemporary schools*. New York: Routledge.
- Cummins, J. (2002). *Lenguaje, poder y pedagogía*. Madrid: Morata.
- Elboj, C. y Niemelä, R. (2010). Sub-communities of Mutual Learners in the Classroom: The case of Interactive Groups. *Revista de Psicodidáctica*, 15 (2), 177-189.
- Flecha, R. (1997). *Compartiendo palabras. El aprendizaje de las personas adultas a través del diálogo*. Barcelona: Paidós.
- Freire, P. (1997). *A la sombra de este árbol*. Barcelona: El Roure Ciencia.
- García, R. (2012). Out of the Ghetto: Psychological Bases of Dialogic Learning. *International Journal of Educational Psychology*, 1 (1), 51-69. DOI: 10.4471/ijep.2012.04.
- , Mircea, T. y Duque, E. (2010). Socio-cultural Transformation and the Promotion of Learning. *Revista de Psicodidáctica*, 15 (2), 207-222.
- Gardner, H. (1995). *Inteligencias múltiples: La teoría en la práctica*. Barcelona: Paidós.
- Gobierno de Aragón (2007). *Memoria de Comunidades de Aprendizaje Aragón (2006-2007)*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Graham, L., Bellert, A., Thomas, J. y Pegg, J. (2007). A Basic Academic Skills Intervention for Middle School Students with Learning Difficulties. *Journal of Learning Disabilities*, 40 (5), 410-419.
- Hidalgo, N. M., Epstein, J. K. y Siu, S. (2002). Research on families, schools, and communities. A multicultural perspective. En J. A. Banks y C. A. Banks (Eds.), *Handbook of Research on Multicultural Education*, 498-524. New York: Macmillan.
- Huffman, W. y Huffman, A. (2012). Beyond basic study skills: The use of technology for success in college. *Computers in Human Behavior*, 28 (2), 583. DOI: h10.1016/j.chb.2011.11.004.
- INCLUD-ED (2006-2011). *Strategies for inclusion and social cohesion from education in Europe*. Proyecto integrado, prioridad 7 del VI Programa Marco. Bruselas: Comisión Europea.
- (2007). *Working papers: Case studies of local projects in Europe (1st round)*. Proyecto integrado, prioridad 7 del VI Programa Marco. Bruselas: Comisión Europea.
- (2011). *Actuaciones de éxito en las escuelas europeas*. Madrid: Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa (IFIIIE).
- INEE (2001). *Evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria 2000. Datos básicos*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

- (2010). *Sistema estatal de indicadores de la educación* (edición 2009). Madrid: Ministerio de Educación.
- Ladson-Billings, G. (1994). *The Dreamkeepers: Successful Teachers of African American Children*. San Francisco: Jossey Bass.
- Langaitz ikastola (2012). *PROA Acompañamiento*. Recuperado de http://www.langaitz.com/hezkuntza.cfm?atala=azpi_hezkuntza_eskaintza&id=39&hizkuntza=1&goiburua=2
- (2011). *PROA. Refuerzo en el centro*. II Jornadas PROA. 15 y 16 de Diciembre 2011. Bilbao, 15 y 16 de diciembre. Recuperado de <http://www.authorstream.com/Presentation/orientasare-1281588-proa-refuerzo-langaitz/>
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo. *Boletín Oficial del Estado* (España).
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado* (España).
- Manzanares, M. A. y Galván, M. J. (2010). Los centros educativos y los centros de profesores: nuevas perspectivas de relación y nuevos abordajes formativos. En *Organizar y dirigir en la complejidad: Instituciones educativas en evolución*, 91. Madrid: Wolter Kluwers España.
- Manzanares, M. A. y Ulla, S. (2011). *Evaluación del plan de refuerzo, orientación y apoyo. Curso 2009-10. Informe de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2009). *Número de centros en los que se desarrollan los programas del Plan PROA en las comunidades autónomas*. Recuperado de <http://www.stecyl.es/informes/PROA/2009-centros-proa.pdf>
- Moya, O. y Luengo, F. (Coords.). (2011). *Teoría y práctica de las competencias básicas*. Barcelona: Graó.
- Oakes, J. (1985). *Keeping tracking: How schools structure inequality*. New Haven (Connecticut): Yale University Press.
- OECD (2010). *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do - Student Performance in Reading, Mathematics and Science* (volumen I). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>
- Oliver, E., De Botton, L., Soler, M. y Merrill, B. (2011). Cultural intelligence to overcome educational exclusion. *Qualitative Inquiry*, 17 (3), 267-276.
- Oster, K., Linna E. K., Jansen, J. y Carvalho, R. (2000). *Second Chance Schools, Summary Report on the evaluation of the European Pilot Schools*. Berlin: BBJ Consultancy for European Commission Directorate, General of Education and Culture.

- Perrenoud, P. (2010). La formación del profesorado: un compromiso entre visiones inconciliables de la coherencia. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 68 (24, 2), 103-122.
- Posner, J. K. y Vandell, D. L. (1994). Low-income children's after-school care: Are there beneficial effects of after-school programs? *Child Development*, 65, 440-456.
- (1999). After-school activities and the development of low-income urban children: A longitudinal study. *Developmental Psychology*, 35 (3), 868-879.
- Real Decreto 1174/83 de 27 de abril, de educación compensatoria. *Boletín Oficial del Estado* (España).
- Repetto, E., Sutil, I. y Manzano-Soto, N. (2002). *Comprender y aprender en el aula: programa para la integración en el currículum de las estrategias de comprensión lectora*. Madrid: Servicio de Publicaciones, UNED.
- Rodríguez Navarro, H., Gallego, B., Sansó, C., Navarro, J. L., Velicias, M. y Lago, M. (2011). La educación intercultural en los centros escolares españoles. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 14 (1), 101-112.
- Sanacore, J. (2002). *Needed: Homework clubs for young adolescents who struggle with learning*. New York: The Clearing House.
- Valls, R. (2012). MIXSTRIN. Formas de agrupación del alumnado y su relación con el éxito escolar: Mixture, streaming e inclusión. *Organización y Gestión Educativa*, 20 (2), 30-31.
- Van Voorhis, F. L. (2003). Interactive homework in middle school: Effects on family involvements and science achievement. *Journal of Educational Research*, 96 (6), 323-338.
- Vygotsky, L. (1996). *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*. Barcelona: Crítica.
- Wells, G. (2001). *Indagación dialógica. Hacia una teoría y una práctica socioculturales de la educación*. Barcelona: Paidós.
- Wößmann, L. y Schütz, G. (2006). *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems. Analytical Report for the European Commission prepared by the European Expert Network on Economics of Education*. Bruselas: Comisión Europea.
- Zaitegi, N. (2003). La escuela debe establecer una forma diferente de educar a los alumnos con la finalidad de «acelerarlos». Entrevista a Henry Levin. *Organización y Gestión Educativa*, 11 (5) 28-31.

Dirección de contacto: Henar Rodríguez Navarro. Universidad de Valladolid. Facultad de Educación y Trabajo Social, Departamento de Pedagogía. Paseo Belén, 1, Campus Miguel Delibes; 47011, Valladolid, España. E-mail: <henarrod@pdg.uva.es> <grupoacogeeuca@gmail.com>



**Estudios sobre programas y estructuras
para el apoyo y refuerzo educativo
a nivel estatal**

**Studies on Nationwide Programmes
and Structures for Educational
Support and Remedial Education**

La evaluación estatal del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA). Análisis tras seis años de evaluación continuada

National Evaluation of the PROA Programme for Reinforcement, Support and Guidance. Analysis After Six Years of Continued Assessment

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2012-EXT-208

Asunción Manzanares Moya

Sara Ulla Díez

Universidad de Castilla-La Mancha, Facultad de Ciencias de la Educación y Humanidades, Cuenca, España.

Resumen

El objetivo de este artículo es informar sobre la evaluación del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA), realizada anualmente entre los cursos 2005-06 y 2010-11. Este plan tiene implantación nacional y requiere de la colaboración de la Administración General del Estado y de las administraciones autonómicas. Se ha recabado información cuantitativa y cualitativa para la evaluación de 16 colectivos implicados en los Programas de Acompañamiento Escolar en Educación Primaria y Secundaria, y de Apoyo y Refuerzo, incluidos alumnos y familias. Se ha recogido información de un total de 273.461 participantes; las muestras anuales están comprendidas entre las 6.984 personas que participaron en el curso 2005-06 y las 70.518 del 2010-11. El Programa de Acompañamiento Escolar ha dado respuesta mayoritariamente a alumnos con dificultades en las áreas instrumentales y de hábitos de estudio inadecuados. Posee un alto grado de planificación, relación con el currículo e integración en el funcionamiento de los centros. El seguimiento del alumnado

es mejorable; aproximadamente, el 20% de centros no maneja indicadores de progreso. Apoyo y Refuerzo se concreta en acciones de refuerzo educativo complementario (74,19% de los centros) y de relación con las familias (69,8%) y se desarrolla con el apoyo importante del departamento de orientación y de la red de tutores. La satisfacción de los implicados es muy alta. La percepción de mejora que tienen los alumnos de Acompañamiento oscila entre el 70% y el 93% y es considerablemente más alta en Primaria. En el curso 2010-11, promocionó el 89,86% de los alumnos de Primaria que participaban en el Programa de Acompañamiento, el 64,7% de Secundaria y el 80,15% del Programa de Apoyo y Refuerzo. El PROA cuenta con gran implantación en los centros, que lo identifican como herramienta para mitigar los factores que generan desventaja educativa. Tras seis evaluaciones se ha constatado el progreso en muchos aspectos y se han identificado áreas de mejora, tanto para la intervención, como para su evaluación futura.

Palabras clave: evaluación de programas, análisis de políticas, política educativa, modelos de evaluación, orientación.

Abstract

This paper reports the annual evaluation of the PROA Plan for Reinforcement, Support and Guidance from the 2005-06 school year to the 2010-11 school year. PROA is a nationwide plan involving collaboration between the Spanish national government and the autonomous community (regional) governments. Sixteen different primary- and secondary-school collectives, including families, students and practitioners, were polled by means of online questionnaires gathering quantitative and qualitative information. A total of 273,461 people participated in the evaluations. Yearly sample sizes ranged from 6,984 in the 2005-06 academic year to 70,518 in the 2010-11 academic year. PROA's Mentoring line worked mainly with children who had difficulties in basic areas and poor study habits. The Mentoring line is elaborately planned, bears directly on the curriculum and has been well integrated into everyday school operation. Student tracking could bear improvement; around 20% of schools do not have progress indicators. The Reinforcement and Support line of PROA mainly deals in remedial education (74.19% of the schools involved) and cooperation with families (69.8%). It is implemented primarily by school guidance departments and the form teacher network. The satisfaction level is very high. Students' perception of improvement ranges from 70% to 93% and is considerably higher in primary school. In the 2010-11 academic year, 89.86% of the primary-school students and 64.7% of the secondary-school students participating in PROA moved on to the next form. The figure was 80.15% in PROA's Reinforcement line. PROA is widely established in the school system and is identified by schools as a powerful tool for mitigating the factors of educational

disadvantage. After six evaluations, progress has been made in many areas. Areas for improvement have been detected as well, both in intervention and in future evaluation.

Key words: programme evaluation, policy analysis, education policy, evaluation models, guidance.

Introducción

Desde los años noventa, las reformas educativas y los procesos de implantación de nuevas leyes han ido acompañados de una creciente preocupación por la calidad y la equidad en educación y, consecuentemente, de un interés por desarrollar sistemas de evaluación para conocer el efecto de los procesos de cambio (Tiana, 2003). Los ámbitos de evaluación educativa han sido diversos, al igual que los mecanismos e instituciones implicadas (Furubo, Rist y Sandahl, 2002), pero hay cierto consenso en afirmar que los más extendidos son la evaluación de los logros del alumnado (PISA, TIMSS, PIRLS), el rendimiento institucional (OECD, 2011), el desempeño de los docentes (Loney, 2011) y el impacto de las políticas adoptadas (McMillan, 2011).

Con respecto a este último ámbito, una tendencia ha sido evaluar aquellos programas representativos del cambio buscado, en los que las autoridades educativas han realizado una mayor provisión de fondos públicos o han depositado una mayor esperanza en su capacidad movilizadora del cambio. En nuestro país, el Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (en adelante, PROA) es un ejemplo ilustrativo de esta tendencia, puesto que es un programa orientado a propiciar el éxito educativo en la enseñanza obligatoria mediante la puesta en práctica de medidas de prevención de problemas de aprendizaje y mecanismos de refuerzo educativo. El modelo de desarrollo empleado para su ejecución concita la participación tanto de la Administración General del Estado como de las administraciones autonómicas. Y lo hace, entre otras medidas, favoreciendo el planteamiento de objetivos comunes a las administraciones, entre los cuales, desde el diseño del plan, figura la necesidad de su evaluación.

Este artículo tiene por objeto informar de la evaluación que se ha realizado del PROA durante seis años. En las páginas siguientes se da cuenta de la motivación y cronología de esta evaluación, así como del modelo y las características metodológicas

a las que responde. También se aporta una selección de los resultados conseguidos y, por último, se recogen elementos para la discusión y la metaevaluación que pueden ser fuente de experiencia para evaluaciones de programas de envergadura semejante a PROA. Por cuestiones de espacio, se hace una selección intencional de los resultados de las evaluaciones realizadas desde el curso 2005-06 y que están disponibles en los correspondientes informes (Manzanares Moya, 2006b; 2008; Manzanares Moya y Ulla Díez, 2009, 2010, 2011 y 2012).

Origen y marco institucional de la evaluación del Plan PROA

La evaluación se inició en el curso 2005-06 a solicitud de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección del Ministerio de Educación, en colaboración con los técnicos de la Subdirección General de Relaciones con las Administraciones Territoriales y en el marco del compromiso establecido entre las administraciones y los centros participantes. Fue en el seno del grupo de trabajo formado por los responsables de PROA en las Consejerías de Educación de las distintas comunidades donde se abordaron las cuestiones vinculadas a su ejecución anual, incluida su evaluación.

La evaluación pretende calibrar el funcionamiento del Plan PROA como programa específico de actuación pública. Sin ánimo de abundar en la función de la evaluación en el marco del estudio de las políticas públicas (Donaldson y Scriven, 2002; Scriven, 1980; Shaw, Greene y Mark, 2006; Vedung, 1997), cabe señalar que, desde una perspectiva próxima a lo que Cronbach (1980) denomina *policy shaping community*, la evaluación del PROA se articula a partir de las características de las políticas que auspician el propio plan (la LOE y sus desarrollos regionales), de tal modo que las decisiones sobre cómo redirigir el PROA se desprenden del proceso de ajuste entre las administraciones intervinientes.

En este contexto, la evaluación es externa, consensuada con las administraciones educativas central y autonómica, con la intención de que hacerla evolucionar en paralelo a la extensión del plan y facilitar a las distintas audiencias información para su mejora.

Finalidad y modelo de evaluación del Plan PROA

La finalidad general de la evaluación es obtener información que permita a los distintos participantes tomar decisiones sólidamente fundamentadas sobre el ajuste, la continuidad y los efectos del PROA. Al modelo de evaluación propuesto le precede una reflexión teórica sobre el programa objeto de análisis y sobre el tipo de conocimiento buscado, que justifica la aproximación metodológica elegida. Siguiendo a De Miguel (2000), consideramos que el PROA es un ejemplo de programa como «tecnología sistemática» pero, sobre todo, de «compromiso con el cambio». Es un instrumento de la política educativa y, al tiempo, una medida para ofrecer oportunidades de actuación a los centros educativos que contribuyan a mejorar el aprendizaje de los alumnos. Siendo así, la evaluación, por un lado, se centra en los problemas que implican el diseño, la aplicación y la utilidad del programa y, por otro, se preocupa por que los resultados puedan usarse para fortalecerlo y mitigar la acción de los factores generadores de desigualdad que, en cada territorio y en cada centro, justifican la participación.

Consecuentemente, la evaluación suministra información a las administraciones educativas sobre su función de orientación a los centros. A estos les permite conocer la evolución del programa durante el período en que se han comprometido a participar y contar con información sobre cómo se adaptan sus acciones. En ambos casos, la evaluación está pensada para proporcionar información sobre si el programa responde a las necesidades identificadas, sobre cómo está funcionando, qué acciones están siendo eficaces y en qué aspectos puede mejorarse su ejecución. Se define así una evaluación próxima a los enfoques facilitadores de la toma de decisiones que especifican criterios e indicadores para la descripción del objeto de evaluación, en la tradición de Alkin (1985), Scriven (1980) o Stufflebeam y Shinkfield (2002), entre otros. El modelo CIPP (*context, input, process, product*) de evaluación global que Stufflebeam publicó en 1966 es el prototipo de tales modelos (Stufflebeam, 2003). La evaluación del PROA toma como referencia su estructura (Tabla 1) desde un enfoque participativo para reforzar el significado social del programa (Manzanares Moya, 2007) e incorpora a la evaluación todas las audiencias implicadas en su desarrollo en los centros (Guba y Lincoln, 1989, 2005; Endler, Georghiou, Blind y Uyarra, 2012).

TABLA I. Estructura, dimensiones y criterios de evaluación del Plan PROA

ESTRUCTURA DE LA EVALUACIÓN	Dimensiones	Criterios
Contexto	Grado de ajuste a necesidades: el programa parte de un análisis de las necesidades de los centros y se diseña con el propósito de resolver los problemas identificados.	<p>Contextualización del programa: actuaciones previstas por parte de la Administración para dar respuesta a las necesidades de los centros.</p> <p>Idoneidad y adecuación: proceso de identificación de los problemas en los que incidirá el programa y adecuación de la respuesta.</p>
Input	Diseño ¹⁾ : el programa es un conjunto de acciones diseñado conforme a un proceso participativo y reflexivo en los centros.	<p>Institucionalización y participación: medidas para garantizar la institucionalización del programa en los centros.</p> <p>Definición de los objetivos: si se han previsto de forma clara los objetivos del programa que se pretende conseguir en el centro.</p> <p>Organización de las acciones: si se dispone de toda la estructura programada de desarrollo con indicación de los recursos necesarios.</p>
Proceso	<p>Implantación: el programa se implanta de forma organizada, según márgenes razonables de flexibilidad.</p> <p>Seguimiento: el programa cuenta con mecanismos para conocer cómo se están realizando las actuaciones, cuáles están siendo sus resultados y para decidir estrategias de mejora.</p>	<p>Ajuste a los objetivos: si los objetivos funcionan como referente para fortalecer las acciones de forma institucional.</p> <p>Ajuste de las acciones: si la secuencia y organización de recursos funciona como referente para fortalecer las acciones de forma institucional.</p> <p>Coordinación y participación: si las actuaciones de las administraciones y los centros se han desarrollado de forma coordinada y garantizando la participación de los implicados.</p> <p>Mecanismos utilizados para la recogida de información: si se han aplicado los mecanismos previstos para la recogida de datos que facilitan el seguimiento.</p>

(1) El diseño del programa se considera dimensión INPUT puesto que, conforme a la naturaleza de PROA, la planificación que hacen los centros moviliza los procesos de análisis y reflexión en busca de una mejor respuesta a los problemas identificados. La planificación expresa su capacidad para integrar los recursos de todo tipo previstos para su desarrollo.

ESTRUCTURA DE LA EVALUACIÓN	Dimensiones	Criterios
Productos	Resultados o efectos: el programa consigue los resultados previstos e identifica otros no esperados.	<p>Eficacia: potencia del programa para mejorar aspectos determinantes del rendimiento del alumnado y situación global del centro.</p> <p>Eficiencia: relación coste-beneficio en términos de recursos, tiempo, esfuerzo y gasto.</p> <p>Funcionalidad: si el programa satisface las necesidades de los sectores implicados.</p>
	<p>Dificultades</p> <p>Buenas prácticas</p> <p>Propuestas de mejora</p> <p>El programa cuenta con mecanismos para identificar tanto problemas como lecciones aprendidas.</p>	<p>Orientación estratégica: si se han identificado puntos débiles y buenas prácticas basadas en logros del programa que puedan integrarse en desarrollos futuros.</p> <p>Articulación de las propuestas de mejora: si el programa tiene continuidad en un plan de acción basado en los resultados conseguidos.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Manzanares Moya, 2006a.

Método

Participantes en la evaluación del Plan PROA

El número de centros participantes en la evaluación está relacionado con el acuerdo que se ha mantenido a lo largo del tiempo de que debe existir una proporción determinada de centros en el conjunto del PROA distribuidos por etapas educativas. Como se observa en la Tabla II, el mayor incremento relativo de participantes en la evaluación se ha producido entre los cursos 2006-07 y 2007-08, incremento que es paralelo al número de centros inscritos en el plan.

La evaluación ha recogido datos de informantes vinculados a cada programa y a cada etapa educativa: coordinadores, acompañantes (profesores o monitores), tutores, estudiantes y familias -en el caso del Programa de Acompañamiento Escolar-; coordinadores, equipos directivos, jefes de departamento, orientadores, estudiantes y familias -en el Programa de Apoyo y Refuerzo-.

TABLA II. Participantes en la evaluación del Plan PROA según cursos y programas

CURSO	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
Acompañamiento Escolar en Educación Primaria						
Coordinadores	129	505	909	852	1.214	1.274
Monitores o profesores	281	1.045	1.423	2.031	2.744	2.589
Tutores	371	1.476	2.011	2.936	3.925	3.930
Alumnos	1.945	7.577	11.850	16.127	22.143	21.669
Familias	1.445	5.630	8.596	8.615	15.601	15.448
Total	4.171	16.233	24.789	30.561	45.627	44.910
Acompañamiento Escolar en Educación Secundaria						
Coordinadores	71	292	493	423	552	525
Monitores o profesores	186	789	1.018	1.219	1.440	1.405
Tutores	342	1.453	1.534	1.817	2.094	2.085
Alumnos	1.015	4.935	6.571	8.422	9.504	9.903
Familias	747	3.401	4.781	4.063	5.852	5.659
Total	2.361	10.870	14.397	15.944	19.442	19.577
Apoyo y Refuerzo en Educación Secundaria						
Coordinadores	35	197	401	616	629	504
Equipos directivos	34	209	367	350	461	356
Jefes de departamento	191	970	1.252	1.921	2.124	2.061
Orientadores	29	158	231	406	412	314
Alumnos	102	441	395	2.010	2.290	1.979
Familias	61	252	507	692	805	817
Total	452	2.227	3.153	5.995	6.721	6.031
Total anual de participantes	6.984	29.330	42.339	52.500	71.790	70.518
Total de participantes en la evaluación del PROA entre 2005-06 y 2010-11 = 273.461 personas						

Instrumentos y procedimiento de recogida de información

Se ha utilizado una batería de cuestionarios autoadministrados, diseñados ad hoc, que responden al modelo de evaluación presentado. Para su elaboración se siguieron estos criterios: relevancia de las dimensiones del modelo de evaluación; sensibilidad a las peculiaridades de cada etapa, programa y colectivo; y calidad técnica en la formulación de las preguntas y formatos de respuesta, con especial atención a la validez de contenido (Elosúa, 2003).

La Subdirección General de Cooperación Territorial revisó y aceptó las versiones finales, para lo cual contó con el contraste de los responsables del PROA en las comunidades autónomas.

El formato de respuesta es mayoritariamente cerrado, con opciones dicotómicas, respuesta múltiple, escalas de cuatro puntos y escalas cuantitativas continuas. Se han incluido preguntas abiertas para matizar la información.

La aplicación de los cuestionarios se realizó de forma virtual; los centros accedieron a ellos en la dirección <http://eos.cnice.mec.es/proa>. Los participantes podían contestar en castellano, euskera, catalán, gallego o valenciano.

El momento de recogida de datos se ajustó tanto a los períodos de trabajo en los centros como a los tiempos necesarios para apoyar la toma de decisiones sobre el programa. En cada curso, la aplicación se inició en el mes de mayo. El cuestionario estuvo operativo hasta mediados de junio para Primaria y hasta los exámenes de septiembre en el caso de Secundaria. En diciembre, los datos estuvieron disponibles para su análisis. La entrega de informes al grupo de trabajo PROA se llevaba a cabo cada año en el mes de abril. En dichas reuniones se revisaba toda la evaluación, incluidas las circunstancias que en cada comunidad aconsejaban su adaptación en el siguiente curso.

Análisis de datos

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 e identificación de errores vinculados a la plataforma virtual, se tomó como criterio de entrada en el análisis un mínimo de un 25% de preguntas respondidas y válidas.

Se realizó un análisis descriptivo de todas las variables, incluidas la variabilidad y la tendencia central en función de su naturaleza y foco de interés.

En las preguntas sobre resultados académicos, el carácter relacional de los análisis porcentuales requiere cifras internamente coherentes con los datos que aportan los coordinadores y equipos directivos, de forma que el número total de alumnos sea igual a la suma del número que promociona, no promociona y abandona. Puesto que se detectó un gran número de casos que no cumplían este requisito y para maximizar el número de centros analizados, con un nivel adecuado de precisión, se ha permitido un error de tres puntos por encima o por debajo.

Para conocer la relación entre el número de cursos en el programa (uno, dos o tres), la modalidad de implantación (profesores o monitores externos) y la distribución horaria de las sesiones de acompañamiento (diaria o alterna), se computaron tablas de contingencia, mediante el estadístico Chi-cuadrado (χ^2) o mediante el esta-

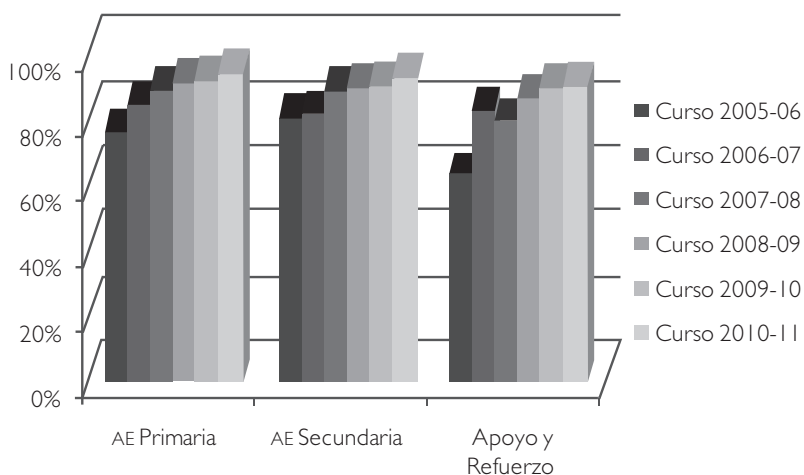
dístico exacto de Fisher para comparar muestras independientes y el análisis de medidas simétricas -intervalo por intervalo- para conocer la existencia de una tendencia lineal en la relación. Asimismo, se utilizó el estadístico Z para comparar muestras independientes y análisis de cohortes. Todas las evaluaciones incorporan un análisis comparado por número de cursos. El análisis de la distribución horaria se incorporó en 2007-08 y la influencia de la modalidad, en 2007-08 y 2008-09. El nivel de confianza utilizado ha sido de 0,05. Los análisis se realizaron con SPSS y Epidat 3.1.

Resultados

Evaluación del contexto

Los resultados obtenidos permiten afirmar que la *información inicial* con la que han contado los coordinadores para la puesta en marcha de los programas ha sido elevada y que ha experimentado un considerable aumento en el transcurso de su implantación. Los niveles más bajos se detectaron el primer año con un 76,4%, 80,7% y 62,9% en Acompañamiento de Primaria y Secundaria, y Apoyo y Refuerzo, respectivamente; pero se elevaron hasta niveles de 95%, 93% y 91,2% en el último año.

FIGURA I. Evolución del nivel de información inicial sobre los Programas de Acompañamiento Escolar y Apoyo y Refuerzo. Datos de coordinadores

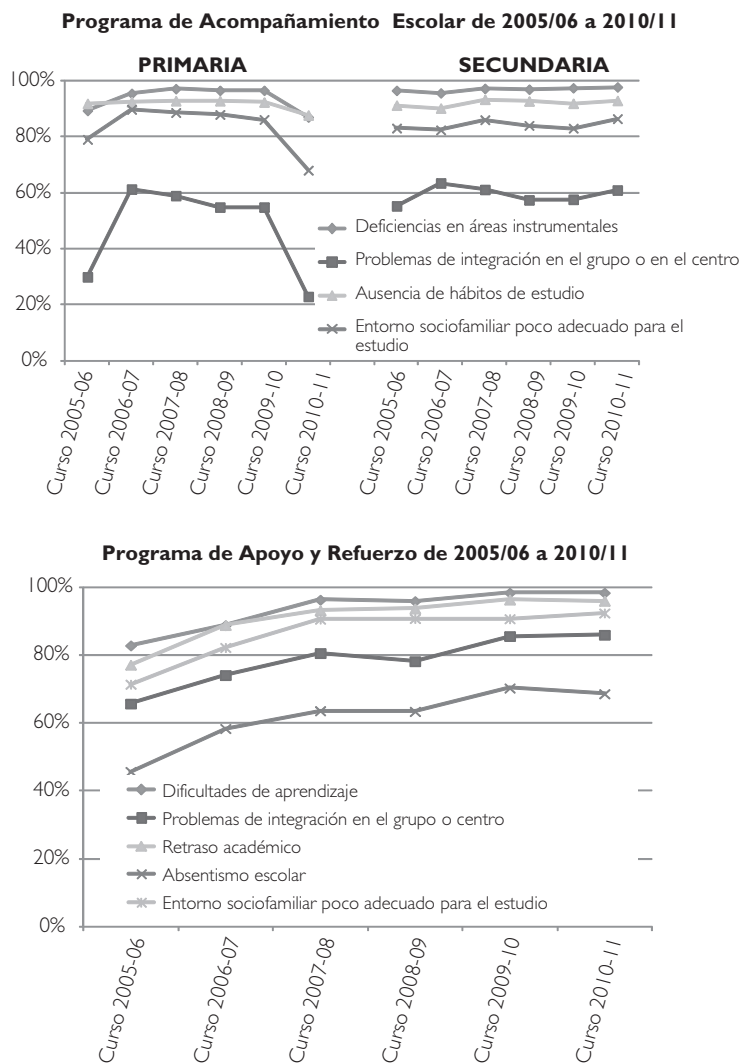


Los *criterios de selección del alumnado* que aplican los centros son considerablemente estables a lo largo de los años. Aunque las puntuaciones varían, la ordenación de la prioridad de cada criterio se mantiene en todas las evaluaciones. El criterio más relevante para dar entrada a los alumnos en Acompañamiento es que exista un aprendizaje deficitario en las áreas instrumentales, a lo cual los coordinadores otorgan puntuaciones altas y muy altas, con lo que la suma de ambas opciones de respuesta se sitúa entre el 87% y el 97,10% en Primaria y entre el 95,59% y el 97,7% en Secundaria. En ambas etapas, el segundo criterio en importancia es la ausencia de hábitos de organización y constancia en el trabajo, seguido de la existencia de un entorno sociofamiliar poco adecuado para el estudio. El criterio menos considerado es el relativo a los problemas de integración social (Figura II).

En cuanto a la evolución, encontramos patrones diferentes en cada etapa. En Secundaria se observa una destacable estabilidad en las puntuaciones, con una mayor oscilación interanual en cuando a la integración social de los alumnos. En Primaria, se aprecia una disminución significativa de la importancia concedida a que el alumno cuente con un entorno sociofamiliar poco implicado o a una pobre integración en el grupo y en el centro. Son criterios que, en la última evaluación, experimentaron una disminución con respecto al curso 2009-10 de más del 18% y del 32%, respectivamente.

Por lo que respecta a Apoyo y Refuerzo, se observa también una permanencia en la ordenación de los criterios, con una elevación de las puntuaciones en todos los casos. El criterio que más se tiene en cuenta es que los alumnos presenten dificultades de aprendizaje. El porcentaje de coordinadores que dan puntuaciones altas y muy altas a este criterio se mantiene en un rango entre 82,85% y 98,40%. El segundo criterio es que haya un retraso académico (el rango es de entre 77,14% y 96,35%), seguido de la procedencia de un entorno sociofamiliar que lleva consigo desventaja educativa (cuyo rango es de entre 71,43% y 92,4%) y de la existencia de problemas de integración en el centro (el rango va desde 65,71% hasta 86%). El criterio que ocupa el último lugar es el de absentismo escolar (el rango va desde 45,71% hasta 68,60%). La evolución marca un claro ascenso en todos los casos; entre el primer y el último curso evaluados se establece una diferencia de más de 20 puntos porcentuales.

FIGURA II. Evolución de los criterios de selección de alumnos en los Programas de Acompañamiento Escolar y Apoyo y Refuerzo*

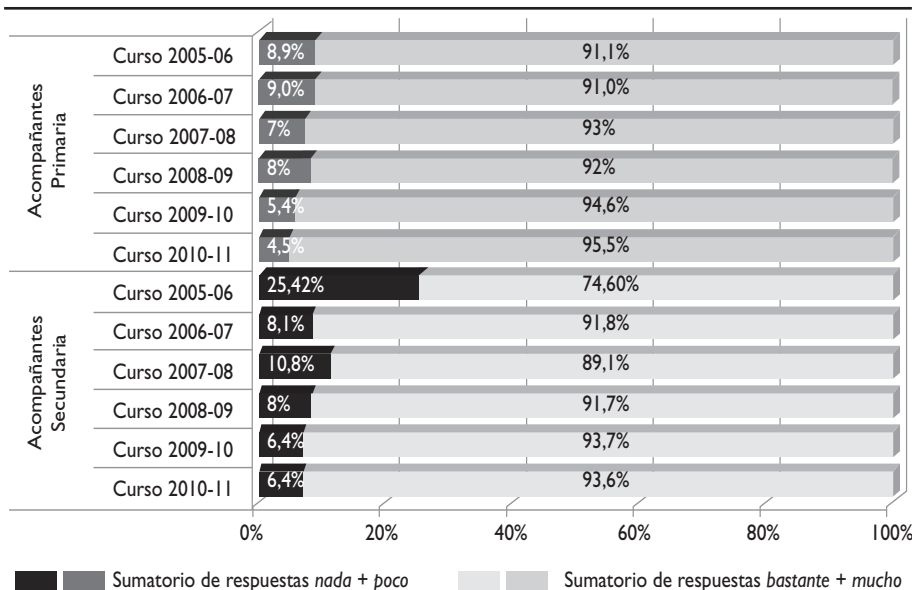


(*) Los puntos marcan los porcentajes de coordinadores que han dado respuestas bastante o mucho a cada uno de los criterios.

Evaluación del input

El Programa de Acompañamiento cuenta con un alto *nivel de planificación* a juicio de los acompañantes (Figura III). Las valoraciones altas o muy altas a esta cuestión se sitúan por encima del 91% en Primaria y del 74,6% en Secundaria. En ambas etapas, se observa que la percepción sobre el nivel de planificación ha ido mejorando con el paso de los años, a excepción de en el curso 2007-08 en el que se puede observar un ligero empeoramiento.

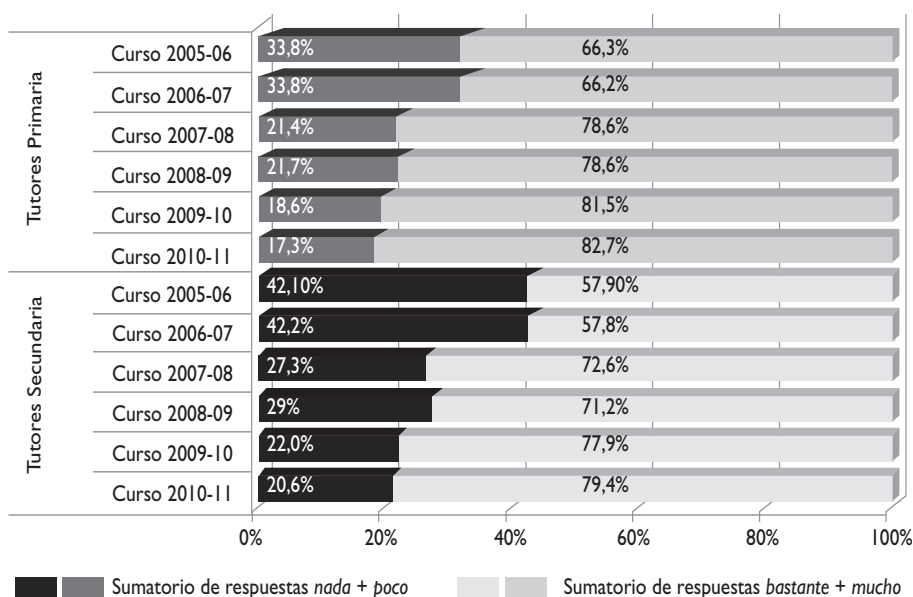
FIGURA III. Grado de planificación del Programa de Acompañamiento Escolar. Datos de acompañantes de 2005-06 a 2010-11



De acuerdo con los tutores, el vínculo del Programa de Acompañamiento con la propuesta curricular del centro ha ido aumentando de forma significativa (Figura IV), lo que hizo que se primara que las sesiones de acompañamiento tuvieran *como referente el currículo* de las clases ordinarias. Dos tercios de los tutores de Primaria consideraban, en el curso 2005-06, que la relación era alta o muy alta (66,3%); en el 2010-11 esa proporción se elevó de forma considerable, cuando ya fueron más de ocho de cada 10 tutores los que lo valora de esta forma (82,7%). Se marca así un incremento de más de un 16% en cinco años. En el caso de Secunda-

ria ocurre algo muy similar, si bien en el punto de partida la relación era más cuestionada. En el curso 2005-06 no llegaban a seis de cada 10 tutores (57,9%) los que consideraban que la relación establecida entre el programa y el currículo era alta o muy alta, pero la evolución muestra que esa proporción aumentó, puesto que en el curso 2010-11 fue de casi ocho de cada 10 tutores (79,4%). El incremento en estos cinco años ha sido de un 21%.

FIGURA IV. Relación establecida entre el Programa de Acompañamiento Escolar en Primaria y Secundaria y el currículo del centro. Datos de tutores



El Programa de Apoyo y Refuerzo permite seleccionar *líneas de actuación* en tres ámbitos: funcionamiento del centro y atención directa a los alumnos, intervención con las familias y relación con el entorno. Los centros han de seleccionar al menos una línea de cada uno de estos ámbitos. Como se muestra en la Tabla III, las que se implantaron con más frecuencia fueron *refuerzo educativo* y *colaboración con las familias*, cuyas medias ponderadas a lo largo de los seis años evaluados son de 74,19% y 69,8%, respectivamente. En el extremo opuesto se sitúan la *mediación socioeducativa* y el *desarrollo de capacidades en el alumnado que destaca en una o varias materias curriculares*, que fueron implantadas por una media ponderada de 33,43% y 38,66% de centros, respectivamente.

TABLA III. Implantación de líneas de actuación del Programa de Apoyo y Refuerzo. Datos de equipos directivos

LÍNEAS DE ACTUACIÓN	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	MEDIA PONDERADA
Funcionamiento del centro y atención directa a alumnos							
Transición Primaria-Secundaria	52,94%	47,59%	44,30%	58,60%	59,65%	61,80%	55,16%
Desarrollo capacidades	52,94%	43,45%	33,30%	43,40%	36,66%	37,92%	38,66%
Refuerzo educativo	79,41%	72,41%	70,30%	85,70%	71,15%	71,35%	74,19%
Biblioteca escolar	50%	51,03%	48,40%	58%	47,72%	49,16%	50,61%
Convivencia escolar	50%	53,79%	52%	61,70%	54,45%	55,34%	55,39%
Intervención con familias							
Colaboración familia-centro	79,41%	75,17%	70,70%	85,10%	57,48%	65,73%	69,80%
Mediadores socioeducativos	26,47%	31,72%	32,60%	32,30%	35,14%	34,83%	33,43%
Relación con el entorno							
Acompañamiento	44,12%	51,72%	42,90%	61,10%	46,85%	43,82%	48,75%
Actividades extraescolares	52,94%	62,75%	57,50%	58,60%	53,58%	57,02%	57,13%
Absentismo	50%	51,72%	49,10%	58,60%	49,46%	51,97%	51,96%

En celdas: porcentaje de centros que han implantado cada línea y medias ponderadas por el número de equipos directivos participantes en cada evaluación.

Evaluación del proceso

En Apoyo y Refuerzo, una vez elegidas las líneas de actuación, es relevante conocer con qué *documentos institucionales* las vinculan los centros para conseguir una mayor fortaleza del programa. Conforme a las valoraciones de los jefes de departamento (Tabla IV) se observa que, desde el curso 2005-06, se insiste en la utilización del Plan de Atención a la Diversidad y de Acción Tutorial para diseñar el cambio buscado. El Proyecto Educativo y la Programación Anual han ganado protagonismo con el paso del tiempo, mientras que el vínculo con las programaciones didácticas es algo menor y con una utilización que varía considerablemente desde el 2005-06 al 2010-11.

Según informan los equipos directivos (Tabla IV), desde el curso 2005-06, el desarrollo de Apoyo y Refuerzo se sustenta especialmente en el departamento de orientación y en la red de tutores, con valores por encima del 82%. *Estructuras organizativas* como la CCP y sobre todo el claustro, que casi duplica su peso en el período evaluado, han ido ganando importancia. Los departamentos didácticos y el Consejo Escolar son estructuras que, aun teniendo un papel en el desarrollo del programa, no parecen destacar.

Con respecto al *funcionamiento del programa*, es importante señalar que, la primera vez que se evalúa, concita mejores niveles de participación de los implicados que de reflexión sobre los cambios en el funcionamiento del centro y de coordinación docente para la articulación de las medidas. El margen de mejora es mayor en estas dos cuestiones, si bien en el nivel de reflexión se alcanzan valores superiores (por encima del 83% en los tres últimos cursos evaluados) a los de coordinación docente (con una tendencia más irregular y valores del 81,50% en el curso 2008-09 y un descenso de casi cuatro puntos porcentuales en el curso 2010-11).

Aun cuando en cada centro la ejecución del programa es responsabilidad del equipo directivo, las actuaciones previstas en Apoyo y Refuerzo requieren de *colaboración institucional*. Se observa que los centros de profesores –o la entidad con denominación equivalente en función del territorio– han tenido un papel menos destacado en los tres cursos que se evaluaron. También es más bajo el juicio sobre la colaboración de la inspección. La de los técnicos de la Administración muestra una trayectoria irregular a lo largo del período evaluado, con valores iniciales del 47,06% en el curso 2005-06 y un incremento de casi 26 puntos porcentuales en el 2006-07 para, a partir de aquí, mantenerse en niveles comprendidos entre el 60% y el 70%.

TABLA IV. Indicadores relativos a la evaluación del input y del proceso del Programa de Apoyo y Refuerzo. Datos de equipos directivos y jefes de departamento

	CURSO					
	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
Vinculación con documentos institucionales						
PE	87,22%	85,90%	87,20%	90,40%	90,40%	92,30%
PGA	83,53%	85,90%	90,20%	92,60%	93,40%	93,30%
PAD	89,01%	94,80%	95,00%	94,80%	95,00%	94,90%
PAT	82,49%	85,00%	91,00%	90,20%	91,50%	90,00%
Programaciones	52,31%	76,30%	82,80%	80,90%	83,70%	83,70%
Utilización de estructuras organizativas						
Tutoría	82,35%	91,33%	91,40%	94,80%	93,20%	94,70%
Departamentos didácticos	79,41%	62,56%	65,70%	74,80%	72,80%	71,80%
CCP	50,00%	65,80%	69,40%	66,40%	75,00%	71,70%
Departamento de orientación	85,29%	88,71%	92,70%	92,80%	93,90%	92,00%
Claustro	29,41%	54,40%	59,10%	63,10%	63,20%	62,00%
Consejo Escolar	41,17%	57,44%	57,50%	60,90%	59,50%	55,10%

	CURSO					
	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
Funcionamiento del programa						
Participativo	85,29%	90,34%	84,50%	91,00%	88,00%	89,00%
Reflexivo	64,70%	83,60%	81,30%	83,50%	86,70%	86,90%
Coordinación docente	67,65%	80,00%	76,90%	81,50%	79,70%	77,70%
Colaboración institucional						
Técnicos de la administración	47,06%	72,91%	65,00%	70,10%	60,60%	64,80%
Centros de profesores*				51,10%	39,10%	44,50%
Inspección					56,80%	58,90%

En celdas: sumatorio del porcentaje de acompañantes que puntúa cada pregunta como *bastante* o *mucho*.

(*) Los cuestionarios incorporaron preguntas sobre colaboración con centros de profesores e inspección en 2008-09 y 2009-10, respectivamente.

Los resultados en Acompañamiento muestran que hay más dificultades para fijar los indicadores de progresión que para vincular el programa al funcionamiento ordinario del centro (Tabla V). El análisis por etapas señala que en Primaria, para ambas cuestiones, se obtienen mejores resultados. En Secundaria, la evolución anual muestra que el *uso de indicadores de progreso* experimenta un incremento de casi el 16% entre los dos primeros cursos evaluados, mientras que a partir del curso 2007-08 se mantiene en valores superiores al 71% en los centros consultados.

TABLA V. Indicadores relativos a la evaluación del proceso del Programa de Acompañamiento Escolar. Datos de acompañantes

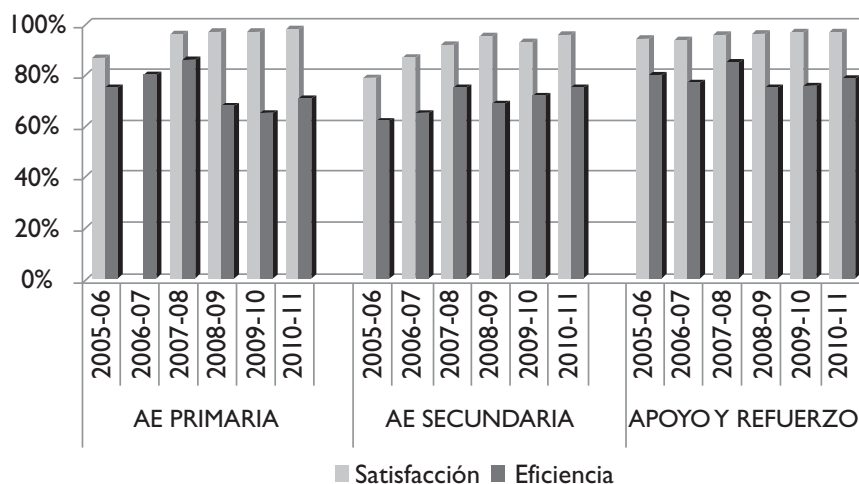
	CURSO					
	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
Integración en el centro						
Primaria	86,38%	92,7%	89,4%	90,80%	91,20%	92,90%
Secundaria	67,94%	82,80%	78,90%	80,90%	84,30%	84,40%
Indicadores de progreso del alumnado						
Primaria	80,43%	84,30%	79,40%	80,10%	82,90%	83,00%
Secundaria	57,77%	73,70%	71,50%	73,30%	75,70%	78,60%

En celdas: sumatorio del porcentaje de acompañantes que puntúa cada pregunta como *bastante* o *mucho*.

Evaluación de productos

Los coordinadores en los centros muestran un alto nivel de *satisfacción*, tanto en Acompañamiento como en Apoyo y Refuerzo: el porcentaje de los que manifiestan una satisfacción alta o muy alta es superior al 86% en Primaria, al 87% en Secundaria y al 94% en Apoyo y Refuerzo. En todos los casos se aprecia una tendencia ascendente a medida que se avanza en la implantación (Figura v).

FIGURAV. Satisfacción con el PROA y percepción de eficiencia. Datos de coordinadores



El nivel de *eficiencia* mantiene una tendencia al alza durante los tres primeros cursos evaluados; a continuación, experimenta un marcado descenso en el curso 2008-09 y se vuelve a elevar en los últimos tres cursos. Esta tendencia se observa tanto en Acompañamiento como en Apoyo y Refuerzo. No obstante, incluso en los años más bajos, más de 6 de cada 10 coordinadores han considerado que el programa suponía, globalmente, un trabajo proporcional a los resultados obtenidos.

La *percepción del alumnado* de Acompañamiento en ambas etapas es positiva (Figura vi). Durante el período evaluado, los resultados muestran una estabilidad en los patrones obtenidos en todos los años, con puntuaciones ligeramente superiores en Primaria. En todas las dimensiones y años evaluados, más del 76% de los alumnos de Primaria y el 67% de Secundaria considera que el programa los ha ayudado.

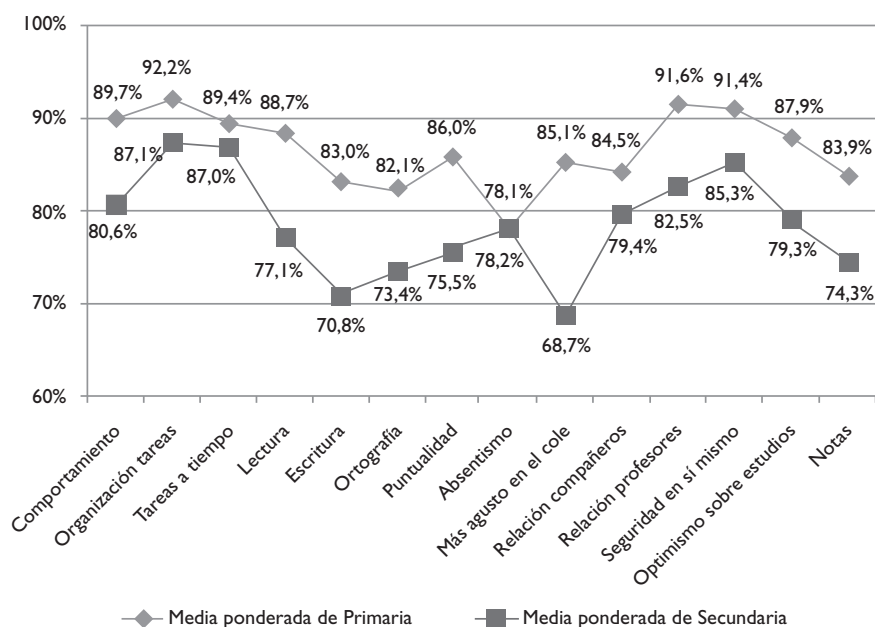
Entre los alumnos de Primaria se da la opinión generalizada que vincula la mejora a áreas particulares, sobre todo a la organización de las tareas, a la relación con los profesores, a la mejora en la seguridad en sí mismos y al comportamiento en clase. A juicio de los alumnos, el impacto en la asistencia a clase es el aspecto menos generalizado, si bien más del 76,9% también valora este aspecto.

Las puntuaciones en Secundaria son más bajas. Aun así, los alumnos perciben mejoras generalizadas sobre todo en la organización y entrega a tiempo de las tareas y en la seguridad que tienen en sí mismos. Las percepciones en las dimensiones referidas a la

mejora en la escritura y a la asistencia al instituto con agrado son algo menos generalizadas, aunque casi siete de cada 10 alumnos perciben mejoras también en esta cuestión.

Por último, la percepción que los alumnos tienen acerca de que participar en el programa repercute positivamente en sus calificaciones escolares es clara en todas las evaluaciones, y más elevada en Primaria, etapa en la que presenta una tendencia ascendente de curso en curso.

FIGURA VI. Evolución de la autopercepción de mejora de los alumnos participantes en el Programa de Acompañamiento Escolar. Medias ponderadas de Primaria y Secundaria entre 2005-06 y 2010-11



Sobre *resultados académicos* se cuenta con datos disponibles desde el curso 2006-07 (Tablas VIII, IX y X).

En el Programa de Acompañamiento para Primaria, el porcentaje de alumnos que promociona oscila, del curso 2006-07 al 2010-11, entre el 86,96% y el 93,69%. La proporción de abandono del programa oscila entre el 11,39% en el curso 2007-08 y el 4,98% para el curso 2009-10. Otro dato que merece mención de los que se detallan en la Tabla VIII es el relativo a los porcenta-

jes de alumnos que tienen pendientes las asignaturas de Lengua Castellana y Matemáticas. El primer año del que se poseen datos, un 26,04% tenía pendiente Lengua Castellana, mientras que, en el último año evaluado, el porcentaje se redujo al 15,89%. En el caso de Matemáticas el primer año también marcó el porcentaje máximo –un 26,39%– de alumnos suspensos; el punto mínimo se sitúa en el curso 2009-10 con un 17,77%, que es apenas dos décimas inferior al del último año evaluado.

TABLA VIII. Número de alumnos y porcentajes de promoción entre los años 2006-07 y 2010-11 en el Programa de Acompañamiento Escolar en Primaria

DIMENSIONES EVALUADAS	PRIMARIA									
	2006-07		2007-08		2008-09		2009-10		2010-11	
	Total	Total	Total	%*	Total	%	Total	%	Total	%
N.º de coordinadores participantes en la evaluación	483		909		852		1.214		1.274	
N.º de coordinadores que proporcionan datos de resultados	276		277		752		690		1.093	
N.º de alumnos que participan (en los centros informantes)	5.926		6.355		19.171		16.946		27.250	
Alumnos que promocionan	5.463	92,19%	5.954	93,69%	16.672	86,96%	15.226	89,95%	24.495	89,86%
Alumnos que no promocionan	463	7,81%	401	6,31%	1.146	5,98%	876	5,17%	1.228	4,50%
Alumnos que abandonaron el programa	Sin datos		724	11,39%	1.353	7,06%	844	4,98%	1.536	5,63%
Promocionan con todas las asignaturas superadas	2.872	48,46%	3.337	52,51%	9.059	47,25%	8.625	50,90%	13.619	49,96%
Promocionan con evaluación negativa en un área	877	14,80%	1.017	16,00%	2.425	12,65%	2.158	12,73%	3.638	13,35%
Promocionan con evaluación negativa en dos áreas	1.095	18,48%	1.001	15,75%	1.926	10,05%	1.696	10,01%	2.772	10,17%
Con Lengua Castellana pendiente	1.543	26,04%	1.241	19,53%	3.866	20,17%	2.710	15,99%	4.332	15,89%
Con Lengua Vernácula pendiente	Sin datos		Sin datos		1.013	5,28%	822	4,85%	1.500	5,50%
Con Matemáticas pendiente	1.564	26,39%	1.300	20,46%	4.263	22,24%	3.011	17,77%	4.884	17,92%

(*) Porcentajes hallados respecto al total de alumnos que participaron en los centros informantes.

En Secundaria, el porcentaje de alumnos que promociona oscila entre el 59,93% durante el curso 2006-07 y el 69,49% durante el curso 2010-11. La proporción de abandono de Acompañamiento se mueve entre el 23,28% durante el curso 2007-08 y el 12,77% del curso 2009-10. Las asignaturas de Lengua Castellana y Matemáticas acumulan un considerable número de alumnos suspensos. En el curso 2006-07, un 41,69% suspendió Lengua Castellana, mientras que, en 2009-10, este porcentaje se reduce al 24,05%. En el caso de Matemáticas, el primer año también marcó el porcentaje máximo -con un 55,48% de alumnos suspensos-, mientras que el punto mínimo se sitúa en el curso 2009-10, con un 26,99%, que apenas es dos décimas inferior al porcentaje del último año evaluado.

TABLA IX. Número de alumnos y porcentajes de promoción entre los años 2006-07 y 2010-11 en el Programa de Acompañamiento Escolar en Secundaria

DIMENSIONES EVALUADAS	SECUNDARIA									
	2006-07		2007-08		2008-09		2009-10		2010-11	
	Total	%	Total	%*	Total	%	Total	%	Total	%
N.º de coordinadores participantes en la evaluación	505		493		423		552		525	
N.º de coordinadores que proporcionan datos de resultados	148		159		301		215		368	
N.º de alumnos que participan (en los centros informantes)	4.445		4982		12.374		7.602		13.312	
Alumnos que promocionan	2.664	59,93%	3.462	69,49%	7.814	63,15%	4.787	62,97%	8.613	64,70%
Alumnos que no promocionan	1.781	40,07%	1.520	30,51%	2.866	23,16%	1.844	24,26%	2.878	21,62%
Alumnos que abandonaron el programa	Sin datos		1.160	23,28%	1.694	13,69%	971	12,77%	1.827	13,72%
Promocionan con todas las asignaturas superadas	835	18,79%	1.278	25,65%	3.043	24,59%	1.922	25,28%	3.515	26,40%
Promocionan con evaluación negativa en un área	552	12,42%	698	14,01%	1.622	13,11%	1.043	13,72%	1.742	13,09%
Promocionan con evaluación negativa en dos áreas	600	13,50%	799	16,04%	1.511	12,21%	902	11,87%	1.625	12,21%

DIMENSIONES EVALUADAS	SECUNDARIA									
	2006-07		2007-08		2008-09		2009-10		2010-11	
	Total	%	Total	%*	Total	%	Total	%	Total	%
Con Lengua Castellana pendiente	1.853	41,69%	1.480	29,71%	3.212	25,96%	1.828	24,05%	3.337	25,07%
Con Lengua Vernácula pendiente	Sin datos		Sin datos		658	5,32%	236	3,10%	783	5,88%
Con Matemáticas pendiente	2.466	55,48%	1.550	31,11%	3.561	28,78%	2.052	26,99%	3.923	29,47%

(*) Porcentajes hallados respecto al total de alumnos que participaron en los centros informantes.

En el Programa de Apoyo y Refuerzo, el porcentaje de alumnos que promociona oscila entre el 71,87% del curso 2006-07 y el 84,63% durante el curso siguiente. La proporción de abandono oscila entre el 4,99% en el curso 2008-09 y el 2,27% del curso 2009-10.

Las asignaturas de Lengua Castellana y Matemáticas también acumulan un considerable número de suspensos. En el curso 2006-07 hubo un 27,88% de alumnos que suspendió Lengua Castellana, mientras que ese porcentaje bajó al 20,07% en el curso 2009-10. En el caso de Matemáticas encontramos que la proporción de alumnos que tiene evaluación negativa oscila entre el 32,12% durante el curso 2008-09 y el 23,94% del último año evaluado.

TABLA X. Número de alumnos y porcentajes de promoción entre los cursos 2006-07 y 2010-11 en el Programa de Apoyo y Refuerzo

DIMENSIONES EVALUADAS	APOYO Y REFUERZO									
	2006-07		2007-08		2008-09		2009-10		2010-11	
	Total	%	Total	%*	Total	%	Total	%	Total	%
N.º de equipos directivos participantes en la evaluación	209		367		350		461		356	
N.º de equipos que proporcionan datos de resultados	38		20		235		179		270	
N.º de alumnos que participan (en los centros informantes)	13.045		7.320		29.236		47.689		75.141	
Alumnos que promocionan	9.376	71,87%	6.195	84,63%	21.404	73,21%	37.020	77,63%	60.228	80,15%

DIMENSIONES EVALUADAS	APOYO Y REFUERZO									
	2006-07		2007-08		2008-09		2009-10		2010-11	
	Total	%	Total	%*	Total	%	Total	%	Total	%
Alumnos que no promocionan	3.669	28,13%	2.177	29,74%	6.373	21,80%	9.586	20,10%	13.167	17,52%
Alumnos que abandonaron el programa	Sin datos		Sin datos		1.459	4,99%	1.083	2,27%	1.746	2,32%
Promocionan con todas las asignaturas superadas	5.572	42,71%	3.642	49,75%	10.813	36,99%	21.346	44,76%	35.904	47,78%
Promocionan con evaluación negativa en un área	1.298	9,95%	962	13,14%	3.367	11,52%	5.654	11,86%	8.803	11,72%
Promocionan con evaluación negativa en dos áreas	1.246	9,55%	893	12,20%	2.925	10,00%	4.475	9,38%	6.984	9,29%
Con Lengua Castellana pendiente	3.617	27,73%	2.041	27,88%	7.998	27,36%	9.572	20,07%	15.140	20,15%
Con Lengua Vernácula pendiente	Sin datos		Sin datos		3.932	13,45%	5.059	10,61%	8.023	10,68%
Con Matemáticas pendiente	3.974	30,46%	2.153	29,41%	9.392	32,12%	11.740	24,62%	17.985	23,94%

(*) Porcentajes hallados respecto al total de alumnos que participaron en los centros informantes.

Discusión

El modelo de evaluación del PROA destaca la importancia de que los centros dispongan de información sobre el programa para facilitar el ajuste a sus necesidades. Los resultados muestran que se cuenta con un buen conocimiento previo del programa, que facilita que este forme parte de los recursos con los que afrontar los problemas de aprendizaje de los alumnos. A raíz de la extensión del programa, cabe pensar que, con el paso del tiempo, se va percibiendo como un recurso importante para mitigar la acción de los factores que generan desventajas educativas.

La estabilidad detectada en la aplicación de los criterios de selección del alumnado muestra el grado en que se ha identificado el perfil del destinatario del programa. Puesto que PROA no es una medida dirigida a todo tipo de alumnos, los

resultados indican que el perfil de entrada se ajusta al de aquellos que necesitan mejorar sus perspectivas escolares mediante un refuerzo en las áreas instrumentales y en la mejora de hábitos de organización y constancia en el trabajo. En Acompañamiento, la comparación de etapas deja ver que los problemas de integración social se priorizan algo más en Secundaria. Como explicación plausible, cabe pensar que en Primaria los tutores desempeñan un papel más decisivo en la selección de los alumnos. En Secundaria, son los orientadores quienes toman protagonismo y, tal vez, contemplan otro tipo de variables. Además, es importante señalar que los criterios de selección repercuten en la eficacia del refuerzo organizado en horario extraescolar. Dichos criterios han de asegurar no solo que los participantes sean aquellos alumnos que necesitan apoyo educativo, sino también su motivación hacia el aprendizaje, para maximizar el aprovechamiento de la medida y evitar el abandono del programa.

El centro que pretende mejorar los índices de éxito escolar ha de tener una visión clara del cambio que busca con su participación en el PROA. Con un horizonte de tres cursos de permanencia, ha de tener un proyecto a medio plazo y su seguimiento ha de crear las condiciones que posibilitan el cambio. Así, la planificación ayuda a convertir esa expectativa en prioridades de actuación, habla del grado de institucionalización del programa y de un desarrollo organizado acorde con la línea de crecimiento del centro.

El programa de Acompañamiento se caracteriza por un diseño estructurado en torno al apoyo extraescolar durante cuatro horas semanales. En este caso, los acompañantes confirman buenos niveles de planificación -que aumentan a medida que pasa el tiempo- y, también, un mayor vínculo con el currículo ordinario. Esta cuestión es importante para conseguir que el acompañamiento no funcione de modo paralelo a la propuesta curricular del centro. De hecho, el nivel de planificación útil es el que se sustenta en las sesiones semanales, el que ejecutan monitores y profesores coordinados con tutores.

El programa de Apoyo y Refuerzo plantea una intervención plural al marcar líneas de actuación que los centros concretan según diseños más abiertos. La mejora escolar que este programa busca depende de la situación y de las posibilidades de cada centro, de ahí la importancia de que su diseño esté localmente situado y sea la expresión del compromiso del centro con la búsqueda de mejores respuestas. La evaluación muestra que las actuaciones más implantadas son las de refuerzo educativo y colaboración con las familias; por tanto, es de esperar que la capacidad de los centros sea superior por efecto de la experiencia con las mismas actuaciones. Para ambos

programas, la evaluación ha insistido en la previsión de objetivos específicos y logros cuantificables sobre la progresión del alumnado y actuaciones.

En el programa de Apoyo y Refuerzo el desarrollo de nuevas estrategias se fortalece gracias a las estructuras organizativas y los documentos institucionales. En los seis años evaluados, los equipos directivos informan del papel que desempeña el departamento de orientación y la red tutorial; los jefes de departamento destacan la vinculación con el Plan de Atención a la Diversidad y con el de Acción Tutorial. Es este un patrón coherente que alinea Apoyo y Refuerzo con medidas inclusivas.

La evaluación denota que no es recomendable dejar recaer el peso del cambio en el trabajo aislado del centro. En un contexto que concede niveles superiores de autonomía escolar y mayor responsabilidad por los resultados, el apoyo de la Administración es determinante para una planificación realista de Apoyo y Refuerzo y para que, en su implementación, el centro aproveche las relaciones con los recursos educativos del entorno. Asesorar a los centros sobre «cómo trabajar en PROA» y consolidar una línea de formación específica, así como disponer de un banco de recursos y modelos de eficacia comprobada que contribuyan a un mayor aprovechamiento del programa son aspectos fundamentales.

Una constante que se detectó es una percepción positiva generalizada sobre la utilidad del programa. Según los participantes, PROA incide en la mejora global de los centros y en áreas de importancia para el éxito escolar, tales como la adquisición de hábitos de estudio, la mejora de las expectativas escolares y el refuerzo de los aprendizajes instrumentales. Los alumnos son muy sensibles al efecto del programa en sus expectativas de autoeficacia, posiblemente porque su participación proporciona experiencias de éxito, lo cual se da de forma manifiesta en Acompañamiento.

La evaluación no se planteó, ni conceptual ni metodológicamente, como una evaluación de impacto ni de establecimiento de relaciones causales entre el PROA y la mejora de resultados. La propia dinámica del programa, así como las posibilidades reales de acceso a este dato, tampoco lo aconsejaban. Sin embargo, la evaluación realizada permite conocer los resultados que los alumnos obtienen en cuanto a la promoción, la no promoción o el abandono del programa y también por lo que respecta a materias significativas. Se cuenta con datos procedentes de muestras amplias –poco habituales en la evaluación de programas educativos– que avalan la validez de las tendencias detectadas.

Con respecto a esta cuestión, proceden dos comentarios. El primero se refiere a las diferencias detectadas entre etapas. Durante el período evaluado, los resultados muestran una estabilidad en los patrones a lo largo de los años, que es superior en Primaria.

La naturaleza de la etapa condiciona estas valoraciones e invita a no desestimar los datos de Secundaria, especialmente si se tiene en cuenta la rotación del alumnado –tanto en cada curso como entre cursos– y, sobre todo, el hecho de que las necesidades en Secundaria Obligatoria son de mayor intensidad. El otro comentario tiene que ver con la variabilidad que presentan los resultados de los dos primeros años en la mayoría de las puntuaciones respecto a los tres siguientes, en los que se observa una considerable estabilidad. Esta variación se podría atribuir parcialmente a cuestiones vinculadas con la propia evaluación y con la precisión con que se cumplimentaron los cuestionarios. También es una dimensión útil para interpretar el perfil diferencial de los centros que fueron priorizados al comienzo del plan.

La evaluación realizada, además de en resultados, ha sido altamente fructífera en preguntas y nuevas líneas de trabajo. Entre ellas cobra especial interés buscar formas de aislar los efectos y vincularlos a elementos diferenciales de la intervención; en este sentido, es particularmente relevante el impacto de PROA en los logros académicos de los alumnos. La cuestión tiene interés, puesto que, durante el período evaluado, se comprueba que PROA coexiste en los centros con otros programas de mejora del éxito. Esta constatación obliga a preguntarse por el grado en que se integran todas las medidas en un proyecto global de actuación que propicie una mejora sistémica, de forma sostenible. Ciertamente, estos son problemas para otra evaluación, necesaria para determinar en qué medida este tipo de programas son eficaces para elevar los niveles de éxito en las etapas obligatorias, sin menoscabo de la equidad educativa y dando voz a los directamente implicados.

Referencias bibliográficas

- Alkin, M. C. (1985). *A guide for decisions makers*. California: Sage Publications.
- Cronbach, L. J. et ál. (1980). *Toward a Reform of Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- De Miguel, M. (2000). La evaluación de programas sociales: fundamentos y enfoques teóricos. *Revista de Investigación Educativa*, 18 (2), 289-317.
- Donaldson, S. I. y Scriven, M. (2002). *Evaluating social programs and problems*. New York: Psychology Press.

- Endler, J., Georghiou, L., Blind, K. y Uyarra, E. (2012). Evaluating the demand side: new challenges for evaluation. *Research Evaluation*, 21, 33-47.
- Elosúa, P. (2003). Sobre la validez de los test. *Psicothema*, 15 (2), 315-321.
- Furubo, J. E., Rist, R. y Sandahl, R. (Eds.) (2002). *International Atlas of Evaluation*. Londres: Transactions Pbs.
- Guba, E. G. y Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park (California): Sage.
- (2005). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences. En N. K. Denzin y Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 191-215 (3.ª ed.). Thousand Oaks (California): Sage.
- Looney, J. (2011). Developing High Quality Teachers: Teacher Evaluation for Improvement. *European Journal of Education*, 46 (4), 440-455.
- McMillan, J. (2011). The Perfect Storm: How Policy, Research and Assessment will Transform Public Education. *Mid Western Educational Research*, 24, 1, 39-47.
- 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.

- (2012). *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.
- OECD (2011). *School Autonomy and Accountability: Are They Related to Student Performance? PISA in Focus*, 9.
- Scriven, M. (1980). *The Logic of Evaluation*. Inverness (Escocia): Edgepress.
- Shaw, I. F., Greene, J. C. y Mark, M. M. (2006). *Handbook of evaluation. Policies, programs and practices*. Londres: Sage.
- 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: Kluwer Academic Publishers.
- y Shinkfield, A.J. (2002). *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Madrid: Paidós Ibérica.
- Tiana, A. (2003). ¿Qué pretendemos evaluar, qué evaluamos y qué conclusiones podemos extraer de la evaluación? En G. Laies et ál., *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*, 111-131. Buenos Aires: IIPE, Unesco.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick (Nueva Jersey): Transaction.

Dirección de contacto: Asunción Manzanares Moya. Universidad de Castilla-La Mancha. Facultad de Ciencias de la Educación y Humanidades. Departamento de Pedagogía. Avda. de los Alfares, 44; 16071 Cuenca. España. E-mail: asuncion.manzanares@uclm.es

Análisis y valoración crítica de las funciones del profesorado de apoyo desde la educación inclusiva

Analysis and Critical Evaluation of Support Teachers' Functions from the Standpoint of Inclusive Education

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2012-EXT-209

Marta Sandoval Mena

Cecilia Simón Rueda

Gerardo Echeita Sarrionandia

Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Formación de Profesorado y Educación. Departamento Interfacultativo de Psicología Evolutiva y Educación. Madrid, España.

Resumen

En un sistema educativo que aspira a ser inclusivo, todos sus elementos deben articularse de forma que su funcionamiento conjunto contribuya al fin previsto. En este texto se analiza un elemento central en el polifacético proceso de *inclusión educativa*, a saber: la cuestión de los apoyos que precisan los centros educativos, y en último término su profesorado, para hacer frente a una empresa que, a todas luces, es compleja, difícil y dilemática. Se plantea hasta qué punto las *políticas de apoyo* que se desarrollan en nuestro país contribuyen a transformar y mejorar el currículo y la organización escolar en el ámbito del sistema para que resulten *accesibles para todos* y, por tanto, inclusivos. Frente a una visión restrictiva de los modelos de apoyo, de acuerdo con la cual los centros se organizan de forma balcanizada, creando espacios y figuras profesionales diferenciados, se parte de una perspectiva amplia del concepto de apoyo. En este marco, se lleva a cabo un análisis del contenido de las funciones del profesorado de apoyo establecidas en la normativa que las regula en las diferentes

comunidades autónomas. Los resultados apuntan a un gran variabilidad de criterios entre las diferentes comunidades autónomas respecto a qué grupos de alumnos se puede atender, en dónde se realiza la intervención directa o qué proporción de alumnos deben atenderse, entre otras diferencias. La discusión de los resultados se realiza en torno a la necesidad de replantear dichas funciones en congruencia con el modelo amplio y comprensivo de apoyo que se defiende. Todo ello apunta, a un nuevo caso de 'desigualdad' dentro de nuestro sistema autonómico y, sobre todo, deja ver una falta de consenso y de debate en el sistema educativo sobre un elemento tan relevante dentro de la estructura y dinámica de las políticas de apoyo en nuestro país.

Palabras clave: educación inclusiva, profesor de apoyo, medidas específicas de apoyo educativo, pedagogía terapéutica, comunidades autónomas.

Abstract

In an educational system that aspires to be inclusive, all elements of the system must be geared to work jointly toward that end. A central element in the many-faceted process of inclusion in education is the support that schools, and ultimately their teachers, need in order to tackle this endeavour, one that is complex, difficult and fraught with dilemma. How much do our country's support policies help to change and improve school organization and the system's curriculum so that they are accessible to all and therefore inclusive? Instead of a restrictive view of support -where schools are so many Balkan states and are organized accordingly, creating their own spaces and practitioner roles- we take a broad view of the concept of support. In this framework, an analysis is given of the functions of the teachers who provide support for special educational needs, according to the legislation and rules of the different autonomous communities. The findings reflect wide variation in criteria among the different autonomous regions with regard to issues such as what student groups support teachers can help, where direct action can be taken and what proportion of students must be helped. The results are discussed and are found to revolve around the need to rethink the functions of support teachers within a framework of broad, inclusive education. Everything points to yet another case of 'inequality' in the regional system. Above all what is revealed is that the educational system lacks consensus and discussion about a very important element within the structure and dynamics of support policy in Spain.

Key words: inclusive education, support teacher, specific measures of educational support, therapeutic pedagogy, Spanish autonomous regions.

Introducción

Como profesionales que llevamos ya bastantes años dedicados a la comprensión (y mejora) de lo que hoy denominamos *educación inclusiva*, si algo importante hemos aprendido durante todo este proceso es la necesidad de debatir y compartir, como primer paso hacia esa meta, una perspectiva común respecto a qué significa. Las políticas educativas son siempre devotas de las concepciones y creencias que tenemos sobre una determinada realidad, las cuales restringen nuestro procesamiento de la información y determinan, simbólicamente hablando, aquello que vemos y no vemos, lo que es importante y lo que no lo es y, en definitiva, el curso y la naturaleza de nuestras acciones.

La estructura de este texto responde a la siguiente lógica. Lo primero que nos parece necesario explicitar es de qué hablamos cuando hablamos de *inclusión educativa*. En segundo lugar, y teniendo en cuenta que sabemos que se trata de un proceso, nos detendremos a señalar algunas condiciones necesarias para la educación inclusiva. Son muchas, sin lugar a dudas, y no pueden ser objeto de análisis todas ellas en este trabajo. En esta ocasión, hemos centrado nuestro interés en una en particular, relativa a cómo se concibe (y luego se concreta en determinadas políticas al respecto) el ‘apoyo’ que precisan los centros educativos, y en último término su profesorado, para hacer frente a una demanda que, a todas luces, es compleja, difícil y dilemática. No es de extrañar que si los profesores no se sienten apoyados frente a una demanda de gran calado e implicación para su trabajo diario, lo que acabarán por sentir, antes o después, es una falta de competencia y de motivación para hacer frente a dicha demanda. Sin duda alguna, *el estancamiento* que hoy observamos en este proceso desde algunos de sus ángulos (Escudero y Martínez, 2011; Echeita et ál., 2009) tiene mucho que ver con esta falta de apoyo.

En un sistema educativo que aspira a ser inclusivo, todos sus elementos deben articularse, idealmente, de forma que su funcionamiento conjunto contribuya de manera convergente al fin previsto. Por esa misma razón, el análisis de una sola de sus piezas puede ser tan revelador de la calidad o de la incoherencia del conjunto como el análisis de otras piezas más complejas. En este sentido, estamos observando con gran preocupación que las *políticas de apoyo* que se desarrollan entre nosotros al amparo de lo previsto en el Título II de la LOE (2006) sobre «Equidad en la Educación» se encuentran, a nuestro juicio, faltas de un marco común que les dé coherencia y profundidad; al fin y al cabo, están centradas de forma mayoritaria en proveer de medidas excepcionales

o 'extraordinarias' de carácter paliativo o compensador, en lugar de contribuir, como deberían, a la transformación y mejora sistémica del currículo y de la organización escolar existente para que estos resultaran *accesibles para todos* y, por ello, inclusivos.

En tercer lugar, y dado que no es posible un análisis amplio de tan compleja temática en el espacio de este texto, nos hemos centrado en las figuras profesionales llamadas a cumplir funciones de *profesor de apoyo* y, en particular, en quienes se dedican a atender a los alumnos con necesidades educativas especiales (NEE). Estos profesionales forman parte de una estructura parcelada en categorías (profesorado de Pedagogía Terapéutica¹ -PT-, de Audición y Lenguaje -AL- o de Compensatoria), acordes con la división en categorías que se ha hecho del alumnado en riesgo de exclusión. Todo ello se engloba, según la LOE, bajo el término «alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo». El último apartado de este texto se dedica a analizar las funciones y tareas de estos profesores, tal y como se recogen en la normativa autonómica donde se regulan.

La educación inclusiva. Significado, naturaleza y dilemas

Aunque resulte paradójico, debemos reconocer que no disponemos de una definición única y consensuada de *educación inclusiva*. Lo que sí compartimos es un conjunto de elementos nucleares que, de una forma u otra, se reconocen como definitorios de aquella. En su acepción más abarcadora, la educación inclusiva se entiende como el proceso vinculado a la transformación profunda de los sistemas educativos establecidos, de modo que en la educación formal (y no formal) se promueva y asegure la defensa de la dignidad e igualdad de todos los alumnos, como derechos inalienables, desde el reconocimiento y respeto de su diversidad. Se trata de una tarea compleja en la que continuamente las administraciones educativas, los centros, sus profesores y las familias transitan en una especie de equilibrio precario en el que valores, principios, recursos y voluntades entran en juego y alimentan una serie de dilemas y contradicciones éticas y técnicas que, por lo general, pocas veces se resuelven con equidad. Pero no por ello se trata de una meta cuestionable, más bien lo contrario, pues es consustancial con *la visión*, con *el sueño* sostenido desde mucho tiempo atrás -con gran esfuerzo y empeño por parte de amplias mayorías sociales- de ir avanzando hacia sociedades más justas e igualitarias.

⁽¹⁾ No podemos por menos que dejar constancia de nuestro total rechazo a esta denominación de «Pedagogía Terapéutica» que representa una perspectiva educativa hacia la diversidad del alumnado anclada en el pasado de los modelos médicos y que es rehabilitadora de la diversidad. Es incomprensible que no se haya modificado su denominación en consonancia con la perspectiva inclusiva que la LOE establece.

En consonancia con esta visión que libremente hemos adoptado, las grandes organizaciones internacionales, desde Naciones Unidas a la Unesco, pasando por la OCDE (2008) o la OEI (2010), vienen iluminándonos desde hace ya bastantes años. En el marco de los trabajos preparatorios de la Conferencia Unesco-BIE de 2008 titulada «Educación inclusiva: el camino hacia el futuro», la Unesco (2005) ofreció a la comunidad internacional unas directrices sobre políticas para la inclusión entre las que se encuentra la siguiente definición:

La educación inclusiva, *más que un tema marginal* que trata sobre cómo integrar a ciertos estudiantes a la enseñanza convencional, representa una perspectiva que debe servir para analizar *cómo transformar los sistemas educativos y otros entornos de aprendizaje, con el fin de responder a la diversidad de los estudiantes*. El propósito de la educación inclusiva es permitir *que los maestros y estudiantes se sientan cómodos ante la diversidad y la perciban no como un problema, sino como un desafío* y una oportunidad para enriquecer el entorno de aprendizaje (p. 15 -el énfasis es nuestro-).

Comprometerse con una perspectiva inclusiva es, por tanto, asumir la tarea de pensar y revisar hasta qué punto el currículo escolar, en toda su amplitud de significados, se configura como un proceso facilitador del aprendizaje y el rendimiento de todos los alumnos o más bien debilita los esfuerzos por construir un sistema donde calidad y equidad no se perciban como factores antagónicos (Coll y Martín, 2006; Echeita, 2008).

Sin duda, esta es una cuestión central para valorar el impacto y la calidad de nuestras políticas públicas de apoyo y refuerzo educativo, pues si estas no contribuyen a la mejora del sistema en su globalidad, y solo se centran en lo particular o *marginal*, lejos de ser una ayuda se configurarán, a la larga, como una auténtica barrera en el progreso hacia sistemas educativos más inclusivos. En efecto, como bien sabemos, las políticas y medidas preventivas y las paliativas actúan como vasos comunicados y cuantos más esfuerzos y recursos ponemos en las segundas menos urgentes son las primeras.

Así lo ha visto también con lucidez Martínez (2011), quien refiriéndose a la Educación Secundaria Obligatoria, se pregunta si algunas medidas son «vías de inclusión insuficiente o senderos para nuevos procesos de exclusión» (p. 172). Desde su punto de vista, en esta etapa, la incorporación generalizada de las diferentes *medidas excepcionales* de atención a la diversidad está contribuyendo al hecho de que dentro del sistema escolar comprensivo se estén trazando diversas trayectorias escolares devaluadas, segregadas y paralelas, sin que se hayan agotado, ni de lejos, todas las posibilidades de la enseñanza en el aula ordinaria.

Todos reconocemos que hay muchos alumnos que están en zonas de vulnerabilidad (Castel, 2004), o incluso de exclusión real, y que, por ello, reclaman su derecho a que la acción educativa que revierta estas situaciones sea prioritaria. Esto suscita un gran dilema respecto a este proceso, pues, si por un lado parece necesario identificar a esos alumnos y centrar en ellos (y en sus contextos familiar y social) determinadas políticas de apoyo y refuerzo, por otro lado –y por ello precisamente– se retrae la atención y los esfuerzos de mejora e innovación generales, para todos (Darling Hamond, 2001).

Aunque tenemos algunos ejemplos preclaros de que las políticas inclusivas de apoyo y refuerzo escolar que no fortalecen estos procesos de etiquetación y categorización de los alumnos (Crawford y Porter, 2004) son posibles, lo cierto es que entre nosotros las que se han implementado (PROA, AVANZA) son ejemplos de las políticas que Castel (2004) denomina «focalizadas». Según este esquema, siempre se parte de la identificación de una población diana *en riesgo*, para continuar con la provisión de recursos *extraordinarios* en relación con una determinada ratio o proporción de este alumnado respecto a la mayoría –que, por tanto, se considera *normal*–. Es urgente revisar esta forma de pensar y actuar, pues sobre ella pivota, no ya la política de apoyos y recursos, sino la perspectiva que se está consolidando entre nosotros sobre la educación inclusiva.

Debemos asumir que no hay soluciones únicas o fáciles ni a este ni a otros muchos dilemas que acompañan al proceso de inclusión. Lo que sabemos es que unos y otros se resuelven episódicamente como resultado de la constante y compleja interacción entre las *concepciones educativas* (López, Echeita y Martín, 2009; Urbina, Simón y Echeita, 2011), los *actores* en el escenario educativo (familias, profesores, orientadores, etc.) y los *recursos* disponibles (materiales y didácticos) en cada contexto particular. El esfuerzo formativo sostenido para ayudar a los profesores (y a otros, como los orientadores, que sirven en el sistema) a *reescribir* estas concepciones es, hoy más que nunca y a la luz del conocimiento disponible, el apoyo más estratégico que cabe implementar.

Concepciones sobre el apoyo escolar: de los modelos focalizados a los modelos sistémicos

Creemos que el concepto de apoyo instalado en nuestros centros escolares responde mayoritariamente, a una *visión restrictiva y focalizada* que lo considera como el conjunto de

actividades que realizan profesores específicamente designados al efecto, como son, en nuestro país, los maestros especialistas en Pedagogía Terapéutica (PT) o en Audición y Lenguaje (AL) que trabajan mayoritariamente con los alumnos que, se considera, presentan necesidades educativas especiales; es decir, se trata del denominado «profesorado de Compensatoria», que trabaja en los planes y programas específicos para los alumnos en riesgo social por razones sociofamiliares o de procedencia, entre otras. En este marco, *mejorar el apoyo* se tiende a ver como una cuestión que implica dotar de más profesionales que se hagan cargo del *alumnado difícil de turno* y de más recursos económicos para pagar este sobrecoste.

Como consecuencia de esta visión restrictiva de los modelos de apoyo, los centros suelen organizarse de forma balcanizada, creando espacios y figuras profesionales diferenciados. Ni la *atención a la diversidad* en general, ni en su caso la llamada *educación compensatoria* en particular, se suelen considerar responsabilidades docentes compartidas, sino que más bien son actuaciones que en los centros se contemplan como una responsabilidad prioritaria de los profesores a quienes se tiene por *especialistas*. Lledó y Arnaiz (2010), en una investigación en la que participaron 545 profesores de Infantil y Primaria, pusieron de manifiesto que, por ejemplo, la mayoría de los profesores entienden las *adaptaciones curriculares* como programas paralelos a la programación del aula. En el mismo sentido, en el estudio realizado por Marchesi et ál. (2003), se señala que un alto porcentaje de los profesores de todas las etapas educativas (68,5%) prefiere que la enseñanza de los alumnos con NEE la lleve a cabo un maestro de apoyo de forma individual o en un pequeño grupo fuera de clase. Otros trabajos apuntan en la misma dirección, como el de Mortier, Van Hove y De Schauwer (2010).

Nosotros creemos con Booth y Ainscow en la necesidad de partir de un modelo de apoyo mucho más amplio y sistémico, porque pensamos que se trata de una propuesta mucho más coherente con la perspectiva de la educación inclusiva que hemos presentado (Booth y Ainscow, 2002).

Quando se cree que las dificultades (para aprender y participar) provienen de las «necesidades educativas especiales» de los niños, puede parecer normal pensar que el apoyo consista en proporcionar más personal para trabajar con esos niños en concreto. Nosotros concebimos el apoyo desde una perspectiva mucho más amplia, como todas las actividades que aumentan la capacidad de un centro para responder a la diversidad (p. 123).

Desde esta perspectiva, mejorar el apoyo que precisan los centros para elevar la calidad de sus procesos de inclusión educativa pasa, en primer lugar, por promover

y facilitar una cultura educativa y unas estrategias precisas de colaboración entre los diferentes miembros de la comunidad educativa (docentes, profesores de apoyo, personal de administración y servicios, alumnos, familias, etc.) y entre los centros de una misma localidad, por cuanto se ha demostrado que estos mecanismos de colaboración *intra- e intercentros* son una de las estrategias más eficaces para conseguir los progresos más que notables que han experimentado la mayoría de centros involucrados (Ainscow, 2011).

Por tanto, las llamadas medidas de *desarrollo curricular* deberían ser el núcleo central y prioritario de las políticas de apoyo para una educación de calidad con equidad (OECD, 2008). Esta no deja de ser una expresión alternativa a la de *educación inclusiva*. Todo ello no resta un ápice de importancia a la necesidad de que *también* se cuente con profesores capacitados para colaborar en la enseñanza o reforzarla en aulas inclusivas, cuyas funciones, tareas y estatus deberían estar alineados con el modelo amplio y comprensivo de apoyo al que nos hemos referido.

Los profesores de apoyo en el marco de la inclusión educativa: repensando sus funciones

Es necesario cambiar determinadas prácticas de apoyo que, en realidad, no favorecen el aprendizaje y la participación de los alumnos y sustituirlas por otras que sean capaces de articular diferentes recursos dentro y fuera del aula. Lo que en este sentido ha puesto de manifiesto la investigación es que entre las competencias principales de estos profesionales están las vinculadas a la consolidación de un *trabajo colaborativo y reflexivo*, lejos, por lo tanto, de la perspectiva «terapéutica» y puntual que les viene caracterizando (Arnaiz y Castejón, 2001; Cole, 2005; Brodin y Lindstrand, 2007; Dukes y Lamar-Dukes, 2005; Lledó y Arnaiz, 2010; Moriña, 2003; Moya, 2002; Muntaner, 2002; Vlachou, 2006; York-Barr, Sommersness, Duke y Ghery, 2005). Casi no es necesario señalar que para la colaboración hacen falta, al menos, dos partes y que, por tanto, no puede pensarse que las competencias para un trabajo colaborativo y reflexivo son exclusivas del profesorado de apoyo, sino propias de todo el profesorado en todas las etapas, como bien nos hace ver los resultados del proyecto Teacher Education for Inclusion (EADNEE, 2012).

Debemos reconocer que no es fácil llevar a cabo un trabajo realmente colaborativo. Es necesario emprender de forma seria y responsable la tarea de mejorar la

coordinación y colaboración tanto dentro de los centros escolares (entre los profesores tutores, los especialistas de apoyo y los servicios de orientación educativa y psicopedagógica) como entre los centros escolares, los servicios de salud y los de bienestar social o atención a la infancia y adolescencia. Parece paradójico que cuantos más medios y profesionales hemos sido capaces de poner al servicio de la inclusión educativa, más compleja, difícil y en ocasiones inmanejable se ha hecho la tarea de establecer una coordinación eficaz entre todos ellos para poner en marcha planes de acción convergentes y coherentes (Echeita, 2010). Estos profesionales pueden tener un papel de gran relevancia a la hora de establecer y garantizar una buena parte de estas coordinaciones. Fijémonos en las escuelas inglesas y escocesas, cuya figura es el coordinador de las Necesidades Educativas Especiales (*Special Education Needs Coordinator*; *SENCO*), que tiene más funciones de coordinación y asesoramiento que de atención directa a alumnos, lo que facilita la responsabilidad compartida de los apoyos.

De hecho, los propios profesores de apoyo han manifestado en diferentes estudios la necesidad de esta colaboración con el resto de profesores para desempeñar correctamente su trabajo (Cole, 2005; Lledó y Arnaiz, 2010; Vlachou, 2006; González y Méndez, 2009). Esta ausencia de colaboración y coordinación con otros profesionales relacionados con los alumnos a los que atienden, además de repercutir en el trabajo que se realiza con los estudiantes, tiene una incidencia también relevante en el propio PT, que se traduce, en ocasiones, en una percepción de aislamiento profesional.

El papel de la atención prestada a los alumnos en situación de desventaja es central en estos debates (Fielding-Barnsley, 2005; Mortier, Van Hove, y De Schauwer, 2010; Muntaner, 2002; Gallego, 2011; Hoover y Patton, 2008; Giné y Durán, 2011; Giangreco, 2010). No son poco los autores que afirman que el apoyo a los profesores no se debe limitar al refuerzo educativo individual a un alumno o grupo de alumnos (Giangreco, 2010; York-Barr et ál., 2005). Determinadas actuaciones del profesor de apoyo, como la separación sistemática de determinados alumnos de su grupo de referencia, pueden acabar convirtiéndose en potenciales barreras para la participación, desde el momento en el que no facilitan la relación con el grupo de iguales y con el propio profesor, que puede tender a considerar a estos alumnos como «responsabilidad del PT».

Estos maestros podrían convertirse, como ocurre en algunos distritos canadienses, en «especialistas de métodos y de recursos» (Crawford y Porter, 2004; Moliner, 2008), cuyo papel principal es asesorar a los profesores de aula a la hora de utilizar técnicas, estrategias, alternativas y metodologías que favorezcan la inclusión de todos los alumnos (CAST, 2008), y asegurar mecanismos de coordinación entre profesionales.

Los profesores de Pedagogía Terapéutica: un análisis de su desempeño desde la normativa

Los profesores especialistas en Pedagogía Terapéutica (PT) que desempeñan la función de apoyo escolar dentro de los centros ordinarios forman parte del conjunto de profesores que realizan en nuestro sistema esta función y, seguramente, son los que más tiempo la llevan realizando, pues su labor se remonta al inicio del «programa de integración escolar» a mediados de los años ochenta.

La primera parte² de su labor es un análisis documental del marco legislativo que regula y concreta las labores de estos profesionales y que presentamos de forma resumida (Tabla 1). Se han analizado las orientaciones normativas de las 17 comunidades y las dos ciudades autónomas de España, disponibles en las respectivas páginas webs de las unidades administrativas competentes en la materia. Además, al análisis se han incorporado las normas más actualizadas en todo su rango, esto es, decretos, resoluciones o instrucciones. El análisis de contenido que se muestra en este trabajo se centra en tres aspectos: las concreciones de sus funciones, las especificaciones de su trabajo y la proporción de estudiantes que les corresponden tanto en las etapas de Infantil y Primaria como en Secundaria.

Las funciones de este profesional como profesor de apoyo quedaron recogidas por primera vez en la *Resolución de 15 de junio de 1989 de la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se establecen las orientaciones a seguir en el proceso de transformación de las unidades de educación especial en centros ordinarios de EGB*, donde se delimitaban cinco ámbitos de actuación que pasamos a mostrar.

- Con el profesor tutor: entre sus funciones estaban colaborar con el tutor en la elaboración conjunta de adaptaciones curriculares individuales (ACI), en el diseño de materiales específicos, en las adaptaciones metodológicas y organizativas, y en la evaluación y promoción.
- Con el alumnado: este profesor podía intervenir con los alumnos de forma individual o grupal y fuera o dentro del aula.
- Con el ciclo y el claustro: estos profesores contribuirían en las decisiones mediante la propuesta de medidas que unificarán criterios de actuación para los alumnos con NEE.

² Se está llevando a cabo un estudio más amplio sobre *Modelos de centros y experiencias docentes en los procesos de apoyo al alumnado en riesgo de exclusión educativa* con financiación del Centro Nacional de Investigación e Innovación Educativa.

- Con los servicios de orientación: el profesor de apoyo facilitaría la relación entre el profesor tutor y los servicios de apoyo.
- Con los padres: el profesor de apoyo colaboraría con el tutor a la hora de proporcionar información sobre los acontecimientos más relevantes de la vida del alumno.

Durante los años transcurridos estas funciones no se han modificado sustancialmente y son similares a las que existen en todas las comunidades autónomas, tal y como puede apreciarse en la Tabla I.

TABLA I. Resumen de la normativa que regula las funciones de los PT y las orientaciones de su trabajo en las comunidades autónomas.

Comunidad Autónoma	Marco legal	Funciones principales y orientaciones
Andalucía	<p>Orden de 20 de agosto de 2010 que regula la organización y el funcionamiento de las escuelas infantiles de segundo ciclo, de los colegios de EP, de los colegios de EI y EP, así como el horario de los centros, del alumnado y del profesorado.</p> <p>Orden de 25 de julio de 2008 por la que se regula la atención a la diversidad del alumnado que cursa educación básica en los centros docentes públicos de Andalucía.</p>	<p>En el artículo 19 de la Orden 20 de agosto de 2010 se establecen las funciones específicas de este profesional y se indica que: «La atención al alumnado con NEE escolarizado en grupos ordinarios con apoyos en periodos variables se llevará a cabo, preferentemente, en dicho grupo».</p> <p>En el artículo 15 de la Orden 25 de julio de 2008 se señala: «El responsable de la elaboración de las adaptaciones curriculares significativas será el profesorado especialista en EE con la colaboración del profesorado del área o materia encargado de impartirla y contará con el asesoramiento de los equipos o departamentos de orientación».</p>
Aragón	<p>Resolución del 10 de junio de 2011 de la Dirección General de Política Educativa que concreta aspectos relativos a la atención educativa a los ANEAE escolarizados en los centros que imparten las enseñanzas correspondientes a la EI, EP, ES y Bachillerato.</p> <p>Orden de 21 de marzo de 2000 por la que se establecen los criterios para la elaboración de las plantillas de los CEIP, CREA e IES.</p>	<p>En el Anexo II de la Resolución del 10 de junio de 2011 aparece que el PT puede dar apoyo tipo «A», caracterizado por ser ocasional y de corta duración y por no implicar AC significativas. El tipo «B» afecta a aspectos concretos de las capacidades y de las competencias del alumno y es necesaria la adaptación significativa en un número limitado de materias o áreas del currículo.</p> <p>En la instrucción sexta de la citada resolución se señala que «las actuaciones de apoyo se tienen que realizar de manera diferenciada al funcionamiento</p>

Comunidad Autónoma	Marco legal	Funciones principales y orientaciones
		<p>del grupo, con carácter general en agrupamientos de pequeño grupo, y de forma excepcional, de manera individual».</p> <p>En la Orden 21 de marzo de 2000 aparece la proporción de estudiantes que debe atender en EI y EP (de cuatro a seis alumnos con deficiencia psíquica o deficiencia sensorial; de cuatro a cinco con plurideficiencias; y de tres a cuatro con autismo).</p>
Asturias (Principado de)	<p>Circular de inicio de curso 2011-12. Orden EDU/894/2010, de 18 de marzo, que regula la ordenación de la educación del alumnado con necesidad de apoyo educativo y los servicios de orientación educativa (BOE, 6 de abril de 2010).</p>	<p>En la circular aparece en el apartado 3.1.3: «Los apoyos en la etapa de Infantil se realizarán dentro de los grupos. Excepcionalmente se podrán organizar otro tipo de agrupamientos, debidamente autorizados por el servicio de inspección educativa».</p> <p>«El apoyo fuera de Primaria tendrá carácter extraordinario autorizado por el Servicio de Inspección Educativa, a propuesta del EOEP, estableciendo una ratio mínima de cuatro alumnos por sesión, excepto en determinados casos de alumnado con problemas de audición y/o lenguaje o de actuaciones específicas debidamente justificadas» (apartado 3.2.2).</p>
Baleares (Islas)	<p>Decreto 39/2011, de 29 de abril, por el que se regula la atención a la diversidad y la orientación educativa en los centros educativos no universitarios sostenidos con fondos públicos.</p>	<p>En el artículo 22 del capítulo V del Decreto 39/2011 se expone: «Los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo tienen que ser atendidos, con carácter general, en su grupo de referencia, junto con el resto de los alumnos, de acuerdo con las medidas organizativas y curriculares y los recursos previstos en el Plan de Atención a la Diversidad».</p>
Canarias	<p>Orden de 13 de diciembre de 2010, que regula la atención al alumnado con NEAE. http://www.gobiernodecanarias.org/educacion/webdgoie/scripts/default.asp?IdSitio=15&Cont=628</p>	<p>Atendiendo al artículo 25.4 de la Orden 13 de diciembre de 2010, «en los centros que escolaricen alumnado con NEAE, cuando se dispensa la respuesta personalizada en grupos pequeños fuera del aula ordinaria por el profesorado especialista de apoyo a las NEAE, los criterios de agrupamiento de alumnos: a) para ACNEE con AC la intervención se realizará en grupos de tres o cuatro alumnos; b) para el alumnado con especiales condiciones personales e historia escolar, dificultad específica de aprendizaje o trastorno por déficit de atención con o sin hiperactividad sin AC se realizará en grupos de cinco a</p>

Comunidad Autónoma	Marco legal	Funciones principales y orientaciones
		<p>siete escolares y cuando se combinan para la intervención escolares con NEE con dificultad específica de aprendizaje, los grupos serán de cuatro a seis alumnos».</p> <p>Sus funciones están establecidas en el apartado 5 de la citada orden.</p> <p>En el apartado 7, se expone: «el alumnado con NEAE escolarizado en centros ordinarios podrá contar con el apoyo de PT ya sea fuera o dentro del aula, durante un tiempo no superior al 50% del horario de enseñanza del alumno, sumando el tiempo de todas las intervenciones y teniendo en cuenta la organización».</p>
Cantabria	<p>Instrucciones de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa que regulan las actuaciones de compensación de desigualdades derivadas de circunstancias socioeducativas en centros públicos y privados concertados de Cantabria para el curso 2011-2012.</p> <p>Orden EDU/21/2006, de 24 de marzo, que establece funciones de profesionales y órganos, en el ámbito de la atención a la diversidad.</p>	<p>Las funciones de los profesores de la especialidad del PT se reflejan en el artículo 14 de la Orden 21/2006.</p> <p>En las instrucciones para el curso 2011-12 se expone que en EI la atención educativa siempre se realizará dentro del grupo, en EP (1.º ciclo) se procurará realizar dentro o fuera del aula aunque nunca se superarán las 8 sesiones, ni las 10 en Secundaria.</p>
Castilla-La Mancha	<p>Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha.</p> <p>Resolución de 8 de julio de 2002, de la DGCE sobre instrucciones que definen el modelo de intervención y funciones del profesorado de apoyo en los centros de EI y Primaria y en los IES.</p>	<p>En el apartado 11, del artículo 3 de la Resolución 8 de julio de 2002 aparece: «El profesorado de apoyo participará en el desarrollo de las medidas generales en función de su disponibilidad horaria». En el artículo 6 se establecen como funciones específicas y prioridades del profesorado de PT, la atención individualizada al alumnado con NEE.</p> <p>Las funciones de este profesional quedan recogidas en el apartado 5 de la Resolución 8 de julio de 2002.</p> <p>En la Ley 7/2010 (artículo 123) se recoge que «Todos los centros contarán con especialistas en PT».</p>
Castilla y León	<p>Resolución 21 de septiembre de 2011 de la DGIE relativa a la organización y funcionamiento del DO para el curso 2011-2012.</p> <p>Orden EDU/1152/2010, por la que se regula la respuesta educativa al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo escolarizado en el segundo ciclo de EI, EP, ES y Educación Especial.</p>	<p>En el Anexo I de la Orden 1152/2010 se especifica la proporción de estudiantes que pueden atender, de 8 a 11 en todas las etapas.</p> <p>Las funciones de los profesores de PT están reflejadas en la Resolución 21 de septiembre de 2011.</p>

Comunidad Autónoma	Marco legal	Funciones principales y orientaciones
Cataluña	Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación. Decreto 374/1996, de 17 de octubre, por el que se aprueba el reglamento orgánico de las escuelas de EI y de los colegios de EP.	En el artículo 83 del Decreto 374/1996, se expone: «los alumnos con NEE recibirán atención docente directa por parte de los profesores del grupo, con la ayuda del profesorado de apoyo en la propia aula. Excepcionalmente se podrán hacer intervenciones fuera del aula». El artículo 84 establece las funciones de este profesional.
Ceuta y Melilla	Orden EDU/849/2010, de 18 de marzo, que regula la ordenación de la educación del ANEAE y los servicios de orientación educativa en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, en las ciudades de Ceuta y Melilla.	Las funciones de los PT quedan recogidas en el apartado 4 del artículo 81. Los alumnos con necesidad de apoyo educativo serán atendidos en su grupo de referencia, junto con el resto de alumnos (artículo 4, apartado 6). En el Anexo III, se explicita que los centros de EI y Primaria contarán con un maestro en PT por cada nueve unidades.
Comunidad Valenciana	Orden de 14 de marzo de 2005, de la Consellería de Cultura, Educación y Deporte, por la que se regula la atención al alumnado con NEE escolarizado en centros que imparten Educación Secundaria.	Las funciones están recogidas en el apartado 4.2.4 (3) de la Orden 14 de marzo de 2005. «El alumnado será atendido por estos maestros a nivel individual o en grupos reducidos que no superarán los cinco alumnos. La intervención podrá realizarse dentro o fuera del aula ordinaria. Las sesiones impartidas fuera del grupo ordinario no deberán superar las cinco sesiones semanales» (apdo. 4.3). La proporción de estudiantes del PT está en la Orden 14 de marzo de 2005 que establece para Secundaria de 6 a 11 ACNEE.
Extremadura	Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura Plan Marco de Atención a la Diversidad 2011.	No constan especificaciones. La proporción de los PT se regulará por la Orden 18 de septiembre de 1990.
Galicia	Decreto 229/2011, de 7 de diciembre, por el que se regula la atención a la diversidad del alumnado de los centros docentes. Orden de 27 de diciembre de 2002 por la que se establecen las condiciones y criterios para la escolarización en centros sostenidos con fondos públicos del alumnado de educación no universitaria con NEE.	En la Orden 27 de diciembre de 2012 se orienta: «Las intervenciones específicas de los profesores de apoyo serán propuestas y diseñadas por el DO en colaboración con el tutor. Tales actuaciones se llevarán a cabo normalmente dentro del aula y con su grupo de compañeros y solo se podrá llevar fuera de ella en casos excepcionales que estén debidamente previstos en las AC y durante un tiempo que no exceda de la tercera parte de la jornada escolar». En el Decreto 229/2011 (artículo 28, apartado 3): «La consejería realizará

Comunidad Autónoma	Marco legal	Funciones principales y orientaciones
		dotaciones de PT de acuerdo con el número de alumnos con NEE identificados por los servicios de orientación».
Madrid (Comunidad de)	Circular de 26 de septiembre de 2003, relativa a la organización en los centros públicos de EI y Primaria y Secundaria, del profesorado de apoyo educativo al alumnado con NEE asociadas a condiciones personales de discapacidad. Orden de 18 de septiembre de 1990, que establece las proporciones de profesionales/alumnos en la atención educativa de los ACNEE.	Los profesores de PT pueden realizar un apoyo tipo A que se destina a los alumnos con discapacidad permanente, a los alumnos con necesidades educativas transitorias y a aquellos con problemas que dificultan los aprendizajes. El apoyo tipo B contempla la intervención directa y sistemática con la escolarización de alumnos que presentan necesidades educativas específicas asociadas a condiciones personales de discapacidad. La ratio de los profesores de apoyo para la integración en centros ordinarios en la educación básica es: <ul style="list-style-type: none"> - deficiencia motora: un profesor por cada grupo de entre 8 y 12 alumnos; - deficiencia psíquica: un profesor por cada grupo de entre 8 y 12 alumnos; - problemas emocionales y de carácter grave: un profesor por cada grupo de entre seis y ocho alumnos; - deficiencias sensoriales: un profesor por cada grupo de entre 9 y 12 alumnos.
Murcia (Región de)	Resolución de 20 de junio de 2010, de la Dirección General de Recursos Humanos, por la que se establecen criterios generales de necesidades de profesorado en los CEIP y CEE. Decreto 359/2009, de 30 de octubre, por el que se regula la respuesta educativa a la diversidad del alumnado.	«El profesorado de apoyo de PT atenderá al alumnado con NEE significativas en colaboración con el profesor tutor y con el resto de profesores, participará en el diseño y puesta en práctica de las AC necesarias para el alumnado con inteligencia límite y aquellos alumnos que presenten trastorno de déficit de atención con hiperactividad» (artículo 12 Decreto 359/2009). La ratio queda fijada en la Resolución de 20 de junio, será de un PT por cada grupo de entre ocho y 11 alumnos.
Navarra (Comunidad Foral de)	Instrucciones para la actuación del profesorado de PT curso 2006-2007 de Navarra.	En las instrucciones para la actuación de los profesores especialistas en PT del curso 2006-07, se exponen las funciones y se hace referencia a la ratio que será igual a la establecida en la Orden 18 de septiembre de 1990.

Comunidad Autónoma	Marco legal	Funciones principales y orientaciones
País Vasco	Decreto 185/2010, de 6 de julio, que aprueba el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario docente no universitario. Orden 30 julio 1998 (BOPV, 31 de agosto) que regula la autorización de adaptaciones curriculares.	Las funciones del profesorado de PT son las recogidas en el artículo 55 de la Orden 30 de julio de 1998. En el artículo 28 del Decreto 185/2010 se especifica: «Los criterios para la dotación de profesorado especializado de PT tendrán en cuenta el número de alumnado y la intensidad del apoyo requerido. En EI y Primaria un PT por cada tres alumnos con NEE, entre 6 y 13 alumnos, dos maestros PT, entre 13 a 18, tres profesionales PT. En la Educación Secundaria Obligatoria, se establece de uno a cinco alumnos con NEE por un profesor PT, de entre 6 a 10 alumnos, dos profesores PT, entre 11 a 15 alumnos».
Rioja (La)	Orden 24/2007, de 19 de junio, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de La Rioja, que dicta instrucciones para implantar la EP.	«La Consejería competente en materia de educación facilitará los recursos y proporcionará orientaciones al profesorado respecto a la atención a la diversidad del alumnado» (Introducción de la Orden 24/2007). No existe ninguna concreción.

Fuente: elaboración propia.

No obstante, en los últimos años se han introducido algunos cambios que merece la pena conocer y analizar. Algunas comunidades autónomas han enfatizado sobremedida la función del profesor de apoyo en la intervención directa con los alumnos con NEE, con dificultades específicas de aprendizaje y con altas capacidades intelectuales. Incluso en algunas comunidades como Castilla León, Castilla-La Mancha y Murcia se explicita que los alumnos con NEE, sin adaptación curricular significativa, son responsabilidad de todo el equipo docente, mientras que si los alumnos tienen adaptación curricular significativa son labor del profesor de apoyo. En Andalucía son los profesores PT los responsables de realizar las adaptaciones curriculares significativas en colaboración con los profesores y no al revés, como en el resto de las comunidades.

En algunas comunidades como Madrid y Aragón, los apoyos educativos pueden ser de dos tipos (A y B) dependiendo de si los alumnos tienen, según dicha norma «necesidades educativas transitorias o permanentes» [sic], lo que les permite atender a alumnos que carecen propiamente de un dictamen de «necesidad educativa especial». En muchas otras comunidades esta posibilidad no existe, al menos como concreción legal, y, en otras, se deja la responsabilidad al profesor en función de la disponibilidad horaria, como ocurre en Castilla-La Mancha o en Canarias.

Por lo que respecta a la intervención directa con los alumnos, nos encontramos orientaciones sobre la forma de apoyo fuera o dentro del aula de referencia. En el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y en el de las comunidades de Galicia, Islas Baleares y Andalucía, se enuncia que, con carácter general, los alumnos serán atendidos en sus grupos de referencia. En Asturias se necesita autorización expresa por la inspección educativa para realizar el apoyo fuera del aula. En Canarias este tiempo no debe superar el 50% del conjunto de todas las intervenciones que se realicen y, en Cantabria, el apoyo fuera del aula no está autorizado en Infantil y no puede superar las ocho sesiones en Primaria ni las 10 en Secundaria. Finalmente, en Valencia, los alumnos no pueden salir más de cinco sesiones en cualquiera de las etapas educativas.

Se han realizado concreciones en algunas comunidades respecto al número de alumnos que se pueden agrupar cuando se hace apoyo fuera del aula. En Asturias, se establece la ratio mínima en cuatro alumnos. En el caso de Canarias, la agrupación de alumnos se hace en función de las necesidades educativas especiales o de las dificultades de aprendizaje. Por ejemplo, en esta comunidad, en relación con los alumnos con NEE con adaptación curricular (sea esta significativa o no) el grupo no podrá tener más de cuatro miembros. Sorprende que no existan concreciones respecto al tiempo ni respecto a la forma en la que estos profesionales deban dedicarse a otras funciones como las de asesoramiento a docentes, diseño de materiales, o respecto a cómo debe ser la atención de las familias de los alumnos, consecuencia, tal vez, de la menor relevancia que las administraciones parecen otorgar de facto a estas funciones.

Sobre la proporción de alumnos que debe atender, encontramos diferencias entre territorios; en general, las orientaciones que se dan en este sentido son aproximadamente de nueve alumnos por PT (Ceuta y Melilla), entre seis y 12 (Madrid, Navarra), entre ocho y 11 (Castilla y León o Murcia) o entre seis y 11 (Comunidad Valenciana). Destacan casos como el del País Vasco, donde la proporción es menor y se propone un profesional en las etapas de Infantil y Primaria por cada tres alumnos y un profesional por cada cinco en Secundaria. En Castilla-La Mancha se señala que en todos los centros habrá un profesional de PT; en las ciudades de Ceuta y Melilla se indica que debe haber un PT en los centros de Infantil y Primaria por cada nueve unidades.

Como hemos visto, los criterios varían ampliamente entre las diferentes comunidades autónomas respecto a qué grupos de alumnos se puede atender, en dónde se realiza la intervención directa o a qué proporción de alumnos se debe atender, entre otras cuestiones. Todo ello apunta, en primer lugar, a un nuevo caso de 'desigualdad' dentro de nuestro sistema autonómico y, sobre todo, trasluce la falta de consenso y

de debate en nuestro sistema educativo sobre un elemento tan relevante dentro de la estructura y dinámica de las políticas de apoyo.

Referencias bibliográficas

- Ainscow, M. (2011). Respondiendo al desafío de la equidad en los sistemas educativos. *Aula: Revista de Pedagogía de la Universidad de Salamanca*, 17, 73-87.
- Arnaiz, P. y Castejón, J. L. (2001). Towards a change in the role of the support teacher in the Spanish education system. *European Journal of Special Needs Education*, 16 (2), 99-110.
- Booth, T. y Ainscow, M. (2002). *Guía para la evaluación y mejora de la educación inclusiva* (2.ª ed). Madrid: Consorcio Universitario para la Educación Inclusiva.
- Brodin, J. y Lindstrand, P. (2007). Perspectives of a school for all. *International Journal of Inclusive Education*, 11 (2), 133-145.
- CAST (2008) *Universal design for learning guidelines version 1.0*. Wakefield (Massachusetts). Recuperado de <http://udlguidelines.wordpress.com>
- Castel, R. (2004). Encuadre de la exclusión (I. Agoff, Trad.). En S. Karsz (Comp.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, (55-86). Barcelona: Gedisa. (Trabajo original publicado en 2000).
- Cole, B. (2005). Mission impossible? Special educational needs, inclusion and the re-conceptualization of the role of the SENCO in England and Wales. *European Journal of Special Needs Education*, 20 (3) 287-307.
- Coll, C. y Martín, E. (2006). *Vigencia del debate curricular. Aprendizajes básicos, competencias y estándares*. Segunda Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC). Unesco, Orealc. Santiago de Chile, 11 al 13 de mayo. Recuperado de http://www.ub.edu/grintie/GRINTIE/Library/public/CCC_EM.pdf
- Crawford, C. y Porter, G. (2004). *Supporting Teachers: A Foundation for Advancing Inclusive Education*. Toronto: L'Institut Roehar.
- Darling-Hammond, L. (2001). *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos* (F. Marhuenda y A. Portela, Trad.). Barcelona: Ariel. (Trabajo original publicado en 1997).

- Dukes, C. y Lamer-Dukes, P. (2005). Consider the Roles and Responsibilities of the Inclusion Support Teacher. *Intervention in School & Clinic*, 41 (1), 55-61.
- EADNEE (2012). *Formación del profesorado para la inclusión en Europa. Desafíos y oportunidades*. Recuperado de <http://www.european-agency.org/agency-projects/teacher-education-forinclusion>
- Echeita, G. (2008). Inclusión y exclusión educativa. «Voz y quebranto». *REICE*, 6 (2), 9-18.
- (2010). Alejandra L. S. o el dilema de la inclusión educativa en España. En P. Arnaiz, M. D. Hurtado y F. J. Soto (Coords.), *25 años de integración escolar en España. Tecnología e inclusión en el ámbito educativo, laboral y comunitario*, 1-13. Murcia: Consejería de Educación, Formación y Empleo.
- et ál. (2009). Paradojas y dilemas en el proceso de inclusión educativa en España. *Revista de Educación*, 349, 153-178.
- Escudero, J. M. y Martínez, B. (2011). Educación inclusiva y cambio escolar. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55, 85-105.
- Fielding-Barnsley, R. (2005). The attributes of a successful learning support teacher in an inclusive classroom: A mismatch between providers and consumers. *Journal of Research in Special Education Needs*, 5 (2), 68-76
- Gallego, C. (2011). El apoyo inclusivo desde la perspectiva comunitaria. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 70 (25, 1), 93-109.
- Giangreco, M. F. (2010). Utilization of teacher assistants in inclusive schools: is it the kind of help that helping is all about? *European Journal of Special Needs Education*, 25 (4), 341-345.
- Giné, C. y Durán, D. (2011). Les funcions del professor de suport en el marc d'una escola per a tots. Conseqüències per a la formació. *Àmbits de Psicopedagogia*, 31, 13-17.
- González, M. P. y Méndez, J. A. (2009). El profesor de apoyo en los centros ordinarios: aspectos didácticos y funcionales para la atención a la diversidad. *Actas X Congreso Internacional Galego-Portugués de Psicopedagogía* (4246-4257). Universidade do Minho.
- Hoover, J. J. y Patton, J. R. (2008). The role of special educators in a multitiered instructional systems. *Intervention in School and Clinic*, 43, 195-2002.
- Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado* (España), 4 de mayo de 2006, 106, 17158-17207. Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/2006/05/04/pdfs/A17158-17207.pdf>
- Lledó, A. y Arnaiz P. (2010). Evaluación de las prácticas educativas del profesorado de los centros escolares: indicadores de mejora desde la educación inclusiva. *REICE*, 8 (5), 97-109.

- López, M., Echeita, G. y Martín, E. (2009). Concepciones sobre el proceso de inclusión educativa de alumnos con discapacidad intelectual en la Educación Secundaria Obligatoria. *Cultura y Educación*, 21 (4), 485-496.
- Marchesi, A. et ál. (2003). *Situación del alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad en la Comunidad de Madrid*. Informe de investigación. Madrid: Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid. Recuperado de www.dmenor-mad.es
- Martínez, B. (2011). Luces y sombras de las medidas de atención a la diversidad en el camino de la inclusión educativa. *Revista Interuniversitaria de Formación de Profesorado*, 25 (1), 165-183.
- Moliner, O. (2008). Condiciones, procesos y circunstancias que permiten avanzar hacia la educación inclusiva: retomando las aportaciones de la experiencia canadiense. *REICE*, 6 (2), 27-44.
- Moriña, A. (2003). Aprendizaje colaborativo entre profesionales de apoyo. *Revista de Educación*, 332, 171-182.
- Mortier, K., Hunt, P., Leroy, M., Van de Putte, I. y Van Hove, G. (2010). Communities of practice in inclusive education. *Educational studies*, 36 (3), 345-355.
- Mortier, K., Van Hove, G. y De Schauwer, E. (2010). Supports for children with disabilities in regular education classrooms: an account of different perspectives in Flanders. *International Journal of Inclusive Education*, 14 (6), 543-561.
- Moya, A. (2002). *El profesor de apoyo: ¿dónde?, ¿cuándo?, ¿cómo?... realiza su trabajo*. Málaga: Aljibe.
- Muntaner, J. (2002). De la integración a una educación para todos. En R. Marchena y J.D. Martín (Coords.). *Un modelo de apoyo para una educación de la diversidad*, 17-38. Madrid: CEPE.
- OECD (2008). *Ten Steps to Equity in Education Policy Brief 2008*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/21/45/39989494.pdf>
- OEI (2010). *Programa compartido Metas Educativas 2021. Programa de atención educativa a la diversidad del alumnado y a los colectivos con mayor riesgo de exclusión*. Recuperado de <http://www.oei.es/programacompartido2.php>
- Unesco (2005). *Guidelines for inclusion: Ensuring Access to Education for All*. París: Unesco. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140224e.pdf>
- Urbina, C., Simón, C. y Echeita, G. (2011). Concepciones de los profesores acerca de las conductas disruptivas: análisis a partir de un marco inclusivo. *Infancia y Aprendizaje*, 34 (2), 205-217.

Vlachou, A. (2006). Role of special/support teachers in Greek primary schools: a counterproductive effect of «inclusion» practices. *International Journal of Inclusive Education*, 10 (1), 39-58.

York-Barr, J., Sommerness, J., Duke, K. y Ghere, G. (2005). Special educators in inclusive education programmes: reframing their work as teacher leadership. *International Journal of Inclusive Education*, 9 (2), 193-215.

Dirección de contacto: Marta Sandoval Mena. Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Formación de Profesorado y Educación, Departamento Interfacultativo de Psicología Evolutiva y Educación. Campus de Cantoblanco; C/ Francisco Tomás y Valiente 3, Módulo III-309; 28049, Madrid, España. E-mail: marta.sandoval@uam.es

Cobertura de necesidades de orientación y tutoría en la Educación Obligatoria: estudio en nueve comunidades autónomas¹

Coverage of Guidance and Form-teaching Needs in Compulsory Education: Study in Nine Autonomous Communities

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2012-EXT-210

Consuelo Velaz-de-Medrano Ureta

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

Ángeles Blanco-Blanco

Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación. Madrid, España.

Nuria Manzano-Soto

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

Resumen

En este artículo se presentan resultados de un estudio empírico más amplio sobre *Políticas públicas sobre orientación y apoyo escolar: estudio múltiple de casos*. Se ofrece una panorámica valorativa de la cobertura de la orientación en la enseñanza obligatoria, no estudiada

⁽¹⁾ Investigación financiada por el MICINN. Proyectos de Investigación Fundamental (I+D), 2008-2011. Título: *Evolución de los distintos modelos institucionales de orientación en las CC. AA. españolas. Análisis de sus fundamentos y evaluación de su eficiencia en el apoyo a la calidad y equidad de la educación en centros de Infantil, Primaria y Secundaria*. Ref.: EDU2008-06389. Agradecemos al Instituto de Formación, Investigación e Innovación (IFIIE) su apoyo como EPO.

con anterioridad en España. Su estudio se acomete con un modelo teórico para el análisis de políticas públicas en orientación educativa (Velaz-de-Medrano, Manzano y Blanco, 2011). Al estudiar la cobertura interesa tanto el análisis por etapa como la comunidad autónoma (con estructuras de orientación dentro o fuera del centro) y la perspectiva autorreferida y a la vez triangulada que proporcionan distintas figuras profesionales. Se ha llevado a cabo una encuesta a una muestra probabilística de 690 centros de Primaria y Secundaria de nueve comunidades autónomas españolas, con la que se ha recogido información de 2.078 profesionales (directores, orientadores y tutores). La evaluación de la cobertura de necesidades se centró en los siguientes elementos: orientación personal y académica de los alumnos, tutoría, orientación familiar, orientación para el tránsito entre etapas, orientación profesional y atención a la diversidad. Se solicitó una valoración del grado de respuesta que el centro proporcionaba en cada ámbito y la percepción sobre posibles obstáculos. Se realizaron análisis estadísticos descriptivos e inferenciales, así como análisis diferenciales por etapa, por figura profesional y por comunidad con y sin orientador en los centros de Primaria. En general, se valora la cobertura de las necesidades de orientación, especialmente la orientación para el tránsito entre etapas y la orientación académica y profesional de los alumnos de eso; en cambio, la cobertura de las necesidades de atención a la diversidad del alumnado es peor juzgada; la valoración varía entre los profesionales de Primaria que trabajan en una comunidad autónoma con orientador en el centro y aquellos que lo hacen sin orientador; se confirma la mayoría de los obstáculos a la cobertura que expone la literatura especializada.

Palabras clave: cobertura de necesidades de orientación educativa, educación obligatoria, tutoría, orientación personal, orientación profesional, orientación familiar, transición entre Primaria y Secundaria, atención a la diversidad, evaluación de cobertura, investigación mediante encuesta.

Abstract

These are the partial results of a broader empirical study entitled, 'Public Policies on Guidance and School Support: Multiple Case Study'. An evaluative overview is given of guidance coverage in compulsory education, a subject that has not been studied before in Spain. The study was conducted using a theoretical model for the analysis of public policies in educational guidance (Velaz-de-Medrano, Manzano and Blanco, 2011). In studying guidance coverage, it is of interest to analyze coverage stage by stage and autonomous community by autonomous community (with guidance structures inside and/or outside the school); the self-referring and at the same time triangulated perspective that different practitioners have to offer is also of interest. A survey was conducted with a probabilistic sample of 690 primary and secondary schools in nine of Spain's autonomous communities, where information

was gathered from 2,078 practitioners (headmasters, counsellors and form teachers). The evaluation of needs coverage focussed on personal and academic guidance for students, form teaching, family guidance, guidance for the transition between stages, career guidance and attention to diversity. Respondents were asked to assess the degree of response the school provides in each sphere and their own perception of possible obstacles. Descriptive and inferential statistical analyses were performed, including differential analyses by stage, by professional role and by autonomous community with/without counsellors in primary schools. We observed an overall positive assessment of the coverage of guidance needs, especially needs for guidance for the transition between stages and needs for academic and career guidance for students in compulsory secondary school. The coverage of students' needs in attention to diversity received a poorer assessment; the assessment varied between the primary school professionals that work in autonomous communities with school counsellors and those that work in autonomous communities without school counsellors. Most of the obstacles to coverage stated in the specialized literature were confirmed.

Key words: coverage of educational guidance needs, compulsory education, form teaching, personal guidance, career guidance, transition between primary and secondary school, attention to diversity, coverage evaluation, survey research.

Introducción

En España, desde que apareció la orientación propiamente escolar en la década de los setenta, seguida de la creación de servicios especializados en los ochenta y, muy especialmente, a partir de la puesta en marcha en el marco de la LOGSE (1990) de una estructura de orientación multinivel (aula, centro y sector) y de la especialidad de Psicología y Pedagogía en el cuerpo docente de Secundaria (1992), puede afirmarse que estos servicios y profesionales se han consolidado progresivamente como elementos imprescindibles del sistema para atender a la diversidad de necesidades educativas en las etapas de Infantil, Primaria y Secundaria, en un sistema educativo cada vez más complejo. Sin embargo, tanto el perfil profesional como el sistema de orientación y apoyo escolar han evolucionado, no solo dentro de las comunidades autónomas, que en términos generales mantienen el sistema derivado de la LOGSE (1990) y de la LOPEG (1995), sino también en aquellas otras que han realizado cambios estructurales o funcionales de importancia.

La dilatada transferencia de competencias plenas en educación a las comunidades autónomas a lo largo de 20 años (desde 1980 a 1999) ha hecho emerger distintos sistemas institucionales de orientación, que se diferencian entre sí en aspectos muy diversos: el modelo teórico de intervención que inspira la práctica orientadora (más o menos clínico-reactivo o educativo-proactivo), la ubicación de orientadores y equipos dentro o fuera de los centros, el tipo y número de especialistas, las funciones que desempeña el orientador, etc. Esta situación se ha caracterizado por el dinamismo, ya que en algunas comunidades autónomas se han producido cambios y aquellas que conservan el sistema de orientación y apoyo escolar de la LOGSE están estudiando modificarlo.

Sin embargo, se aprecia una importante laguna de conocimiento. La revisión teórica sobre el tema que realizó el CIDE (Grañeras y Parras, 2008) puso de manifiesto que no existían modelos teóricos y metodológicos de evaluación de estas políticas, que era escasa la información contrastada y comparada de los distintos sistemas institucionales de orientación y apoyo a los centros de nuestro país y que no había estudios acerca de los fundamentos que han llevado a las comunidades autónomas a optar por unas políticas u otras, ni sobre los resultados de unos u otros sistemas en términos de variables significativas.

La escasez de transferencia de conocimiento tiene importantes consecuencias (McMillan, 2011; Monarca, 2011). Por un lado, dificulta a las administraciones autonómicas el diseño de políticas y la toma de decisiones bien documentadas sobre las medidas más convenientes para mejorar el sistema de orientación. Las comunidades terminan moviéndose en ocasiones por demandas, limitaciones presupuestarias y presiones que podrían gestionarse mejor con más conocimiento del tema. Por otra parte, desconcierta a los profesionales y a los destinatarios de la intervención orientadora (profesores, tutores, alumnos y familias), que demandan más y mejor atención orientadora sin saber qué sistema podría propiciarla. El presente trabajo pretende contribuir a mejorar esta situación.

La provisión del derecho a la orientación educativa en España: un ámbito de estudio relevante con escasa evidencia empírica

No se han identificado estudios extensivos de procesos o resultados de políticas sobre orientación y apoyo a los centros. Los más próximos temáticamente son los de De la Oliva, Martín y Velaz-de-Medrano (2005a y 2005b), Velaz-de-Medrano, Manzano y Blanco (2011) y Luna (2011), cuyos resultados y limitaciones han sido

imprescindibles en la presente investigación. Asimismo, las conclusiones de dos estudios previos (Grañeras y Parras, 2008; Velaz-de-Medrano et ál., 2011) evidencian que el cambio sustancial y más visible en las políticas públicas de algunas comunidades autónomas se ha centrado en la etapa de Primaria y ha sido de carácter estructural; de acuerdo con él se ha pasado de disponer de equipos de apoyo multiprofesionales y externos a tener una estructura (generalmente un orientador y, en algún caso, un departamento) en los propios centros. Esta decisión se fundamenta en la creencia (de los administradores y directores de centro, principalmente) de que esta medida mejorará la provisión de la orientación en Primaria y, de hecho, está en la base del anuncio sobre futuros cambios que han hecho otras comunidades (Madrid o Baleares, entre otras), por lo que fue un objetivo específico de este estudio.

En el análisis del tema, los siguientes trabajos ilustran los obstáculos más frecuentes que encuentran los profesionales para satisfacer las necesidades de orientación. Así, por ejemplo, se aduce falta de tiempo en el horario escolar para atender la tutoría y la orientación en general (Gallego y Riart, 2006; Montilla y Hernando, 2009), dificultades de coordinación y colaboración entre profesionales (De la Oliva et ál., 2005a y 2005b; Jariot, 2010; Luna, 2011), insuficiente formación de orientadores o tutores (Sanz y Chica, 2002; Fernández Sierra y Fernández Larragueta, 2006; De la Fuente, 2010), complejidad de las demandas de orientación de alumnos y familias (Álvarez, 2003; García Fernández, 2006; Álvarez et ál., 2010; Almirall, 2011), insuficiente planificación y coordinación entre centros para la orientación de la carrera y la transición entre etapas educativas (Lledó y Martínez, 2005; Antúnez, 2005; Bejarano, 2005; Gimeno, 2006; Do Ceu y Rodríguez, 2010; Olivares et ál., 2010; Velaz-de-Medrano, 2011) o poca capacidad del sistema de orientación –de sus recursos internos y externos a los centros– para atender a la diversidad (Alcudia, 2000; VV.AA., 2005; Velaz-de-Medrano et ál., 2011), entre otros.

El presente estudio

Este trabajo se integra en una línea de investigación sobre políticas públicas basadas en los principios de compensación educativa y de promoción del éxito educativo para todos los alumnos y más concretamente en un programa titulado *Políticas públicas sobre orientación y apoyo escolar: estudio múltiple de casos sobre sistemas vigentes y emergentes*, que comprende una sucesión de estudios

empíricos. Presentamos aquí resultados parciales de uno de ellos, que proporcionan una panorámica general sobre la cobertura del derecho a la orientación en la enseñanza obligatoria, aspecto que no se había estudiado con anterioridad extensivamente en nuestro país.

La investigación se acomete a partir de indicadores de un modelo teórico para el análisis de políticas públicas en orientación educativa elaborado ad hoc. Efectivamente, aun cuando no es posible perder de vista en el estudio de la política educativa los sistemas internacionales de indicadores elaborados por la OCDE o la Red Eurydice de la Comisión Europea, que analizan la equidad de políticas y sistemas educativos –y el sistema de orientación y apoyo escolar es un subsistema que persigue mejorar la igualdad de oportunidades que tienen los alumnos de recibir una educación de calidad–, la referencia inmediata de nuestro trabajo es el modelo teórico de análisis de las políticas públicas de orientación y apoyo a los centros elaborado en un estudio de 2007 y 2008 (Velaz-de-Medrano et ál., 2011). La cobertura de necesidades constituye dentro de dicho modelo teórico una subdimensión muy relevante de la dimensión *Resultados del sistema* y se refiere a los siguientes ámbitos:

- Orientación personal y académica.
- Tutoría.
- Orientación de las familias.
- Orientación de los alumnos para el tránsito entre etapas educativas (Primaria-ESO-Secundaria postobligatoria).
- Orientación profesional en ESO.
- Atención a la diversidad (por parte del sistema de orientación y apoyo a los centros vigente en la comunidad en la que trabaja el profesional encuestado).

A su vez, en cada uno de estos ámbitos se analizan dos aspectos:

- El grado de cobertura de las necesidades de orientación que se está proporcionando.
- Los obstáculos que se perciben como más importantes para dar cobertura a esas necesidades.

Al estudiar la cobertura, interesa tanto el análisis diferencial por etapa –pues la diferente cultura escolar de los centros condiciona la intervención orientadora–

como por comunidades –con distintos sistemas de orientación–, así como la perspectiva autorreferida y a la vez triangulada que proporcionan distintas figuras profesionales.

De acuerdo con el planteamiento del problema, el estudio se extiende a una representación de dos tipos de comunidades autónomas:

- Aquellas que mantienen la estructura y el modelo de orientación y apoyo a la escuela derivados de la LOGSE: Andalucía, Canarias y Madrid, pues no han reformado sustancialmente las estructuras para ninguna de las etapas educativas.
- Aquellas que han cambiado las estructuras o el modelo de orientación. Existen seis casos: Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco.

Con especial atención, se han comparado los resultados de la encuesta en Primaria, entre las comunidades autónomas con orientador en el centro (Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra y País Vasco) y las que cuentan con equipos externos de apoyo psicopedagógico (Andalucía, Canarias, Cataluña y Madrid). El análisis comparado entre comunidades se ha realizado con propósito exploratorio, pues éramos conscientes de que, al no poder contar con muestras representativas de los dos grupos, el peso relativo de los centros de las distintas comunidades y de otras características del sistema educativo de cada comunidad podría proporcionar explicaciones alternativas a los resultados.

Objetivos específicos

En consonancia con el tema, los antecedentes y el modelo teórico de referencia –y con los objetivos generales de la investigación en que se enmarca–, el artículo presenta resultados sobre la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- Analizar y valorar la percepción sobre el grado de cobertura de las necesidades y demandas de orientación en sus distintos ámbitos, en los centros de Primaria y Educación Secundaria Obligatoria (ESO), con especial atención a las valoraciones comparadas de orientadores, tutores y directores.

- Valorar y comparar la percepción acerca del **grado de cobertura de las necesidades de orientación** en las comunidades autónomas que han optado por incorporar una figura o estructura interna (orientador, unidad o departamento de orientación) en los colegios de Educación Primaria con aquellas otras comunidades en las que hay una estructura externa de apoyo y coordinación (equipos de sector o de zona). Todo ello de acuerdo con las valoraciones de orientadores, tutores y directores de centros de Primaria y ESO.

Método

Diseño

Se ha llevado a cabo un estudio cuantitativo mediante encuesta, con selección probabilística monoetápica de los centros educativos participantes, que se ha extendido a los distintos colectivos profesionales de interés en las nueve comunidades autónomas consideradas.

Muestra

Las dos subpoblaciones de referencia se definieron por el número de centros públicos de Educación Primaria y Secundaria de las nueve comunidades autónomas registrado en el curso 2009-10. Sobre ambas se llevó a cabo un muestreo aleatorio por conglomerados proporcional al tamaño de cada comunidad (considerando un error del 5%, $p = q = 0,50$ y un nivel de confianza del 95%), con el objetivo de contar con una muestra representativa de centros de cada etapa para el conjunto de las comunidades. La tasa de participación inicial de los centros fue muy elevada y, por tanto, la necesidad de reposición con suplentes -que también se designaron aleatoriamente en la etapa de diseño muestral- fue excepcional. La selección de orientadores y directores -al existir uno por cada centro incluido en la muestra- se llevó a cabo de manera directa; en cambio, la selección de tutores se llevó a cabo procurando la máxima representatividad posible. Concretamente, se seleccionó un tutor de cada uno de los tres ciclos en los centros de Primaria;

en el caso de Secundaria se seleccionó a un tutor de 2.º y otro de 4.º curso de ESO, a uno de Diversificación Curricular (DC) y a uno de los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) en los casos en que se ofertaban tales enseñanzas. En la Tabla I se muestran el tamaño y la composición finales de la muestra de centros, así como de las muestras de orientadores, directores y tutores por etapa educativa y comunidad autónoma.

TABLA I. Tamaño y composición de la muestra participante en el estudio

COMUNIDAD AUTÓNOMA	EDUCACIÓN PRIMARIA				EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA			
	Centros	Directores	Orientadores	Tutores	Centros	Directores	Orientadores	Tutores
Andalucía	103	103	No procede	307	112	111	109	365
Canarias	35	35	No procede	93	23	23	22	72
Cantabria	6	6	5	19	6	6	6	20
Castilla-La Mancha	34	34	33	101	29	29	29	103
Cataluña	83	84	No procede	246	65	65	59	170
Galicia	36	36	36	112	32	31	32	107
Madrid	38	37	No procede	108	39	39	38	119
Navarra	9	9	9	24	5	5	5	14
País vasco	18	18	15	52	17	15	17	46
Total	362	362	98	1.062	328	324	317	1.016

Variables e instrumento de recogida de datos

La información analizada se recogió mediante un conjunto de preguntas incluidas en un cuestionario más amplio, adaptado a cada figura profesional, a cada etapa educativa y a cada comunidad autónoma, que incorporaba cuestiones relativas a dimensiones relevantes para el análisis de los sistemas de orientación educativa y de apoyo a los centros.

En términos operativos, la evaluación de la cobertura de necesidades tomó como referente los siguientes ámbitos de intervención: orientación personal y académica, tutoría, orientación para el tránsito entre etapas educativas y orientación familiar. Para cada uno de estos ámbitos se formuló una pregunta del siguiente tipo: *¿En qué medida cree usted que el centro está dando respuesta a las necesidades de tutoría del alumnado?* La respuesta se establecía en una escala tipo Likert graduada en seis puntos (1: *nada*; 6: *completamente*). Además, se evaluó si el sistema de apoyo y asesoramiento desplegado en cada territorio resultaba suficiente para cubrir las necesidades

derivadas de la diversidad de alumnos. Para ello, se formuló una pregunta adaptada a las características de cada comunidad con la siguiente estructura común: *En general, para atender a la diversidad del alumnado, ese conjunto de estructuras internas y/o externas de apoyo y asesoramiento es...* Los sujetos indicaron su respuesta a partir de una escala tipo Likert graduada en seis puntos de respuesta (1: *muy insuficiente*; 6: *muy suficiente*).

Seguidamente, se solicitó la valoración de una serie de obstáculos relevantes que podrían estar dificultando la cobertura de necesidades en cada ámbito. En concreto, se presentó -adaptada a cada ámbito- una instrucción del siguiente tipo: *Valore la importancia de los siguientes posibles obstáculos para el desarrollo de la función tutorial*, seguida de un listado de proposiciones tales como: *No se ha dispuesto un tiempo específico lectivo para que los tutores aborden cuestiones propias de la tutoría con su grupo de alumnos*; o *Los tutores no han recibido suficiente formación para el desempeño de la función tutorial*. La respuesta al inventario de obstáculos en cada ámbito se proporcionó, de nuevo, mediante una escala tipo Likert con valores comprendidos entre 1 (*nada importante*) y 6 (*muy importante*).

Sobre cada ámbito, además, se solicitaron valoraciones a los perfiles profesionales en función de su grado de implicación con él. Así, los orientadores y directores valoraron las necesidades de orientación personal y académica; los tutores y directores, las vinculadas a la función tutorial; y los tres colectivos valoraron las necesidades de atención a la diversidad, orientación familiar y tránsito entre etapas. Este trabajo se centra en las cuestiones comunes a los profesionales que emiten valoraciones sobre un ámbito dado y que se incluyeron en los cuestionarios de todas las comunidades autónomas, por lo que no se consideran en el análisis los obstáculos referidos a estructuras específicas -no comparables- de cada territorio.

Al diseñar los cuestionarios, se prestó especial atención a las evidencias de validez basada en el contenido, incluido el examen de las relaciones entre el constructo y la prueba, y el análisis de los factores contextuales internos y externos que pudieran añadir varianza no deseada (Elosúa, 2003). Concretamente:

- Los indicadores proceden de un marco teórico formalizado que fue contrastado en un estudio empírico previo de corte cualitativo (Vélez-de-Medrano et ál., 2011).

- La primera versión de los cuestionarios fue revisada por un panel de expertos cualificados.
- Se realizaron estudios piloto en las nueve comunidades autónomas, en coordinación con las Consejerías de Educación respectivas, para analizar factores contextuales internos y externos que fueran perturbadores (formato de ítems, tipo de tarea exigida, lenguaje y terminología, dificultades de cumplimentación, etc.).

En Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco se diseñaron dos versiones de cada cuestionario, una en castellano y otra en la lengua cooficial correspondiente.

Un aplicador entregó en mano los cuestionarios al director de cada centro seleccionado, quien los distribuyó a los profesionales restantes conforme al diseño muestral descrito. El mismo aplicador recogió los cuestionarios posteriormente. El trabajo de campo se llevó a cabo en abril y junio de 2010.

Análisis de datos

La tasa de valores perdidos en las distintas variables y submuestras se consideró negligible (< 5%). Se realizaron análisis estadísticos descriptivos e inferenciales sobre los casos válidos (prueba U de Mann-Whitney, prueba H de Kruskal-Wallis y prueba χ^2 de independencia). Para el análisis descriptivo de los obstáculos percibidos se adoptó como indicador básico el porcentaje de profesionales que valoró cada obstáculo como *bastante* o *muy importante*, para identificar del modo más claro posible los factores limitadores considerados de especial relevancia.

Resultados

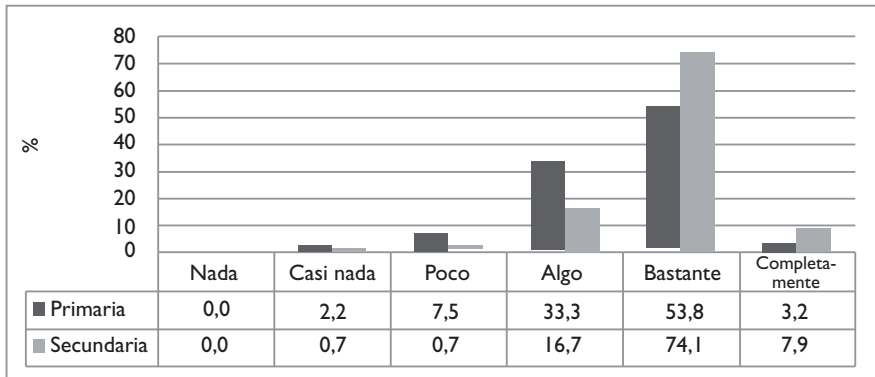
A continuación se exponen los resultados organizados conforme a los distintos ámbitos de intervención. Para cada uno, se muestran en primer lugar los datos referidos al indicador general de cobertura de necesidades y, a continuación, el análisis de los obstáculos que los profesionales consideraron relevantes para la provisión de orientación y apoyo a los alumnos de la educación obligatoria y a sus familias.

Cobertura de necesidades de orientación personal y académica de los alumnos: la percepción de orientadores y directores

- Valoración general del grado de respuesta que se está proporcionando a los alumnos:

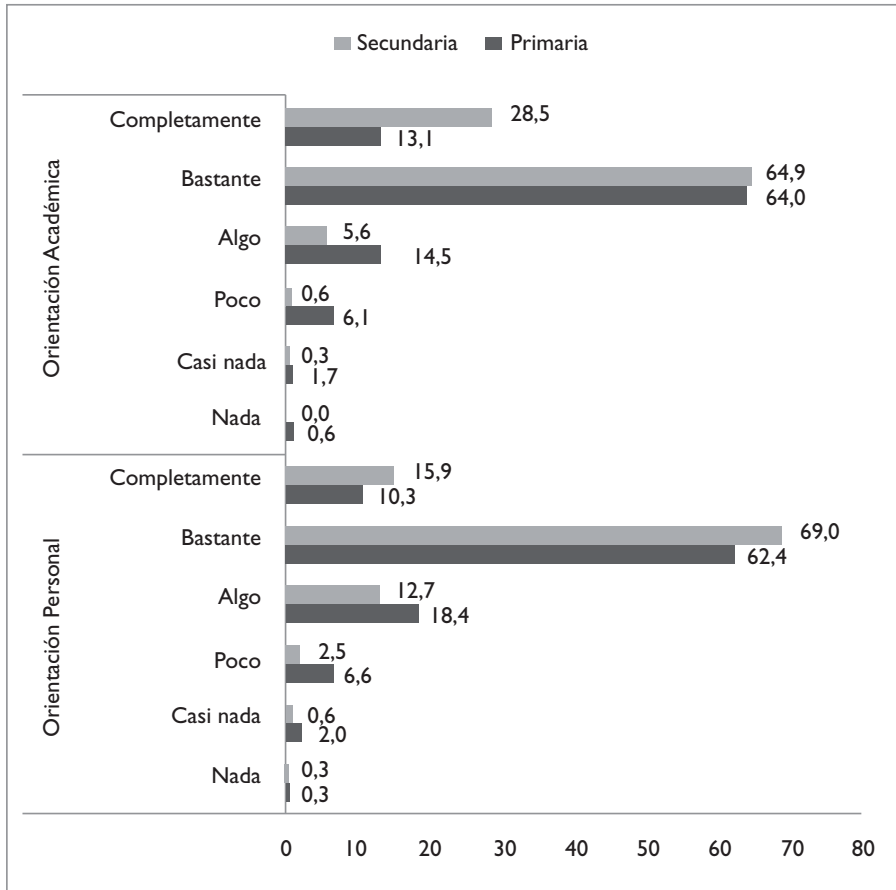
Los juicios de orientadores y directores sobre el grado en el que se cubren estas necesidades de los alumnos de Primaria y Secundaria son globalmente positivos (Gráficos I y II). En todo caso, las valoraciones de los orientadores de Secundaria son significativamente más altas que las de sus compañeros de Primaria ($U = 10.216,500$; $p < ,0005$).

GRÁFICO I. Grado de cobertura de las necesidades de orientación de los alumnos. Valoración de los orientadores



Los directores de Secundaria también valoran más la cobertura de necesidades de orientación de sus centros que sus colegas de Primaria (Gráfico II). Las diferencias -estadísticamente significativas tanto en el ámbito de la orientación personal ($U = 48.435,000$; $p < ,0005$) como en el de la académica ($U = 40.342,500$; $p < ,0005$)-, con todo, no son en este caso tan abultadas, especialmente por lo que se refiere a la orientación personal.

GRÁFICO II. Grado de cobertura de las necesidades de orientación personal y académica de los alumnos. Valoración de los directores de los centros

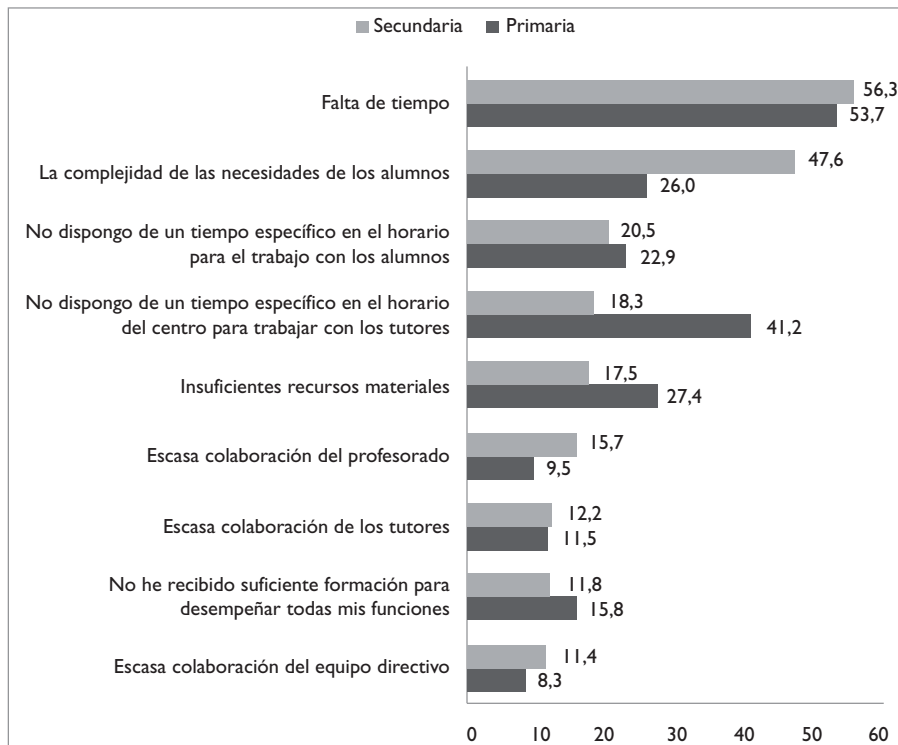


Además, los directores de Primaria en cuyos centros hay un orientador valoran algo más la cobertura de las necesidades de orientación personal de los alumnos ($U = 10.866,500; p = ,029$), aunque en el caso de la orientación académica ofrecen respuestas estadísticamente equivalentes a las de sus colegas de comunidades autónomas en las que no existe un orientador en los centros de Primaria ($U = 11.623,000; p = ,421$).

- Obstáculos relevantes para la cobertura de necesidades de orientación del alumnado:

Los orientadores de ambas etapas consideran mayoritariamente que *la falta de tiempo por exceso de tareas* es un obstáculo bastante o muy importante (así valorado por algo más del 50% de la muestra, véase Gráfico III). A partir de esta coincidencia los orientadores de Primaria y Secundaria presentan percepciones diferentes.

GRÁFICO III. Obstáculos para cubrir las necesidades de orientación de los alumnos y porcentaje de orientadores que los consideran bastante o muy importantes

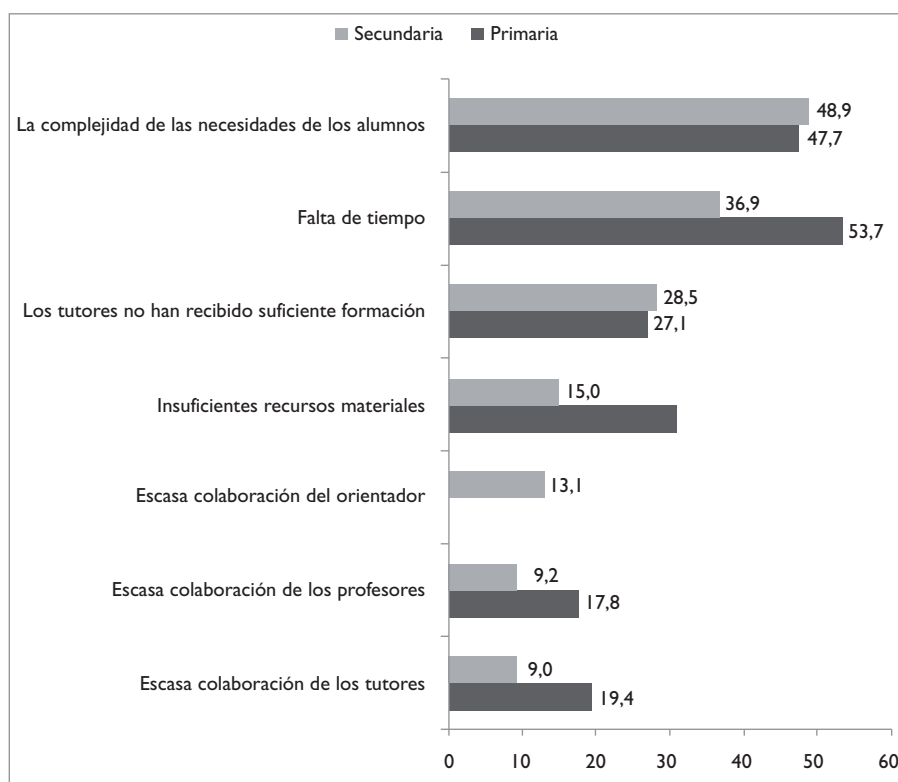


A continuación, el siguiente obstáculo que los orientadores de Primaria consideran como bastante o muy importante es *no disponer de un tiempo específico en el horario para el trabajo con los tutores*. Por su parte, una cuarta parte de los orientadores considera bastante o muy importantes los obstáculos *insuficientes recursos materiales, no disponer de un tiempo específico para el trabajo con el alumnado y la complejidad de sus necesidades*.

Los orientadores de Secundaria identificaron como segundo obstáculo principal *la complejidad de las necesidades del alumnado*. La valoración de la importancia del resto de los obstáculos es notablemente inferior.

También los directores de ambas etapas coinciden al identificar los principales obstáculos a los que se enfrentan en este ámbito y nombran *la complejidad de las dificultades del alumnado* y *la falta de tiempo* (Gráfico IV).

GRÁFICO IV. Obstáculos para cubrir las necesidades de orientación de los alumnos y porcentaje de directores que los consideran bastante o muy importantes



En el primer caso, algo menos del 50% de los directores de ambas etapas lo reconocen como bastante o muy importante, en cambio, es el principal obstáculo identificado en la etapa de Secundaria. El 53,7% de los directores de Primaria y el 36,9% de los de Secundaria perciben que *la falta de tiempo* es un obstáculo bastante o muy

importante. A continuación, los obstáculos de más prevalencia, desde el punto de vista de los directores, son *la insuficiente formación de los tutores* en ambas etapas y *la falta de recursos materiales* en el caso de Primaria.

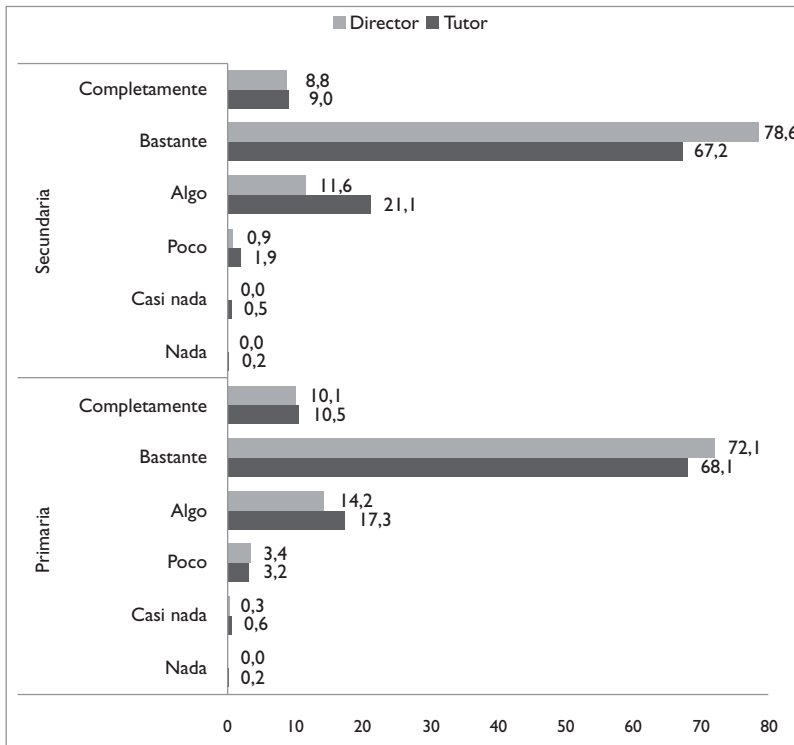
Las valoraciones sobre los obstáculos descritos no varían entre los directores de Primaria que trabajan en una comunidad autónoma con orientador en el centro y aquellos que lo hacen en comunidades que carecen de esta figura (pruebas U de Mann-Whitney).

Cobertura de necesidades de tutoría: la percepción de tutores y directores

- Valoración general del grado de respuesta que se está proporcionando a los alumnos:

En general, el grado de cobertura de necesidades de tutoría tiene una buena valoración en ambas etapas y por parte de los distintos profesionales (Gráfico v).

GRÁFICO V. Grado de cobertura de las necesidades de tutoría de los alumnos



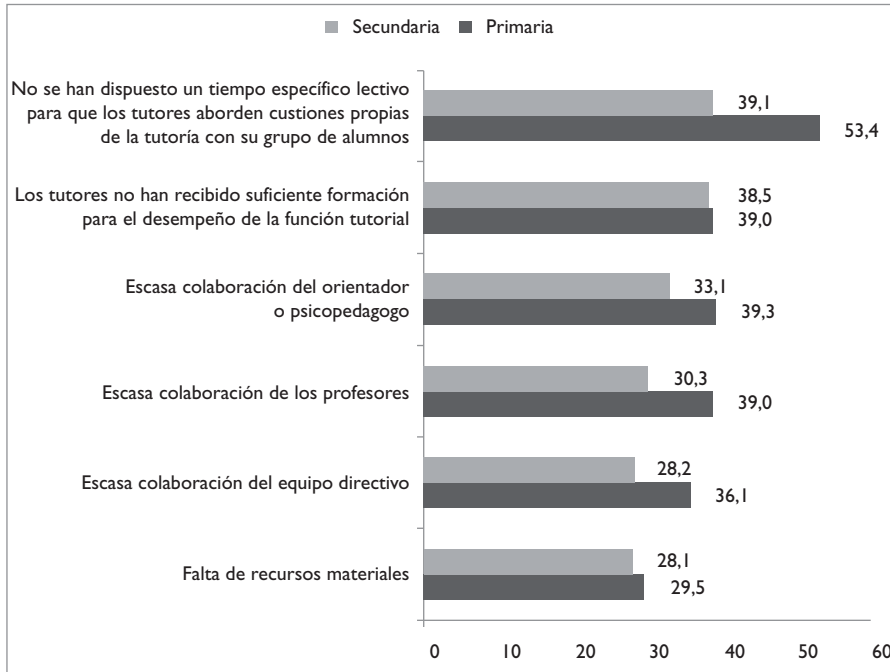
El 78,6% de los tutores y el 82,1% de los directores de Primaria consideran que las necesidades de tutoría de los alumnos de sus centros están bastante o totalmente cubiertas; de hecho, de manera global, la valoración de ambos profesionales es estadísticamente equivalente al respecto ($U = 17.7139; p = ,351$). Cuando se compararon las valoraciones medias de directores y tutores de centros de Primaria con orientador con las de profesionales de centros sin orientador, no se encontraron diferencias estadísticamente significativas (tutores: $U = 100.324,000; p = ,068$; directores: $U = 12.352; p = ,312$).

Los tutores y directores de Secundaria también otorgaron valoraciones globales similares al grado de cobertura (tutores: $U = 482.074; p = ,165$; directores: $U = 54.628; p = ,232$). Respectivamente, el 76,4% y el 87,4% de tutores y directores de Secundaria consideran que las necesidades de tutoría en sus centros están bastante o completamente cubiertas. Sí es significativamente más positiva la valoración que hacen los directores de Secundaria frente a la que, en esta misma etapa, hacen los tutores ($U = 139.614,5; p = ,001$).

■ Obstáculos relevantes para dar cobertura a las necesidades de tutoría:

Los directores de Primaria identifican como obstáculo más importante el hecho de *no disponer de tiempos específicos para que los tutores aborden cuestiones propias de tutoría con su grupo de alumnos*. En el caso de Secundaria, el obstáculo que se considera de manera más generalizada bastante o muy importante es *la insuficiente formación de los tutores para el desempeño de la función tutorial*. Los directores consideran que los siguientes obstáculos son menos importantes. Los tutores de ambas etapas consideran relevantes ambos factores (Gráfico VI). Así, más de la mitad de la muestra de tutores de Primaria considera que *la falta de tiempos específicos con el grupo de alumnos para el trabajo tutorial* es un obstáculo bastante o muy importante y algo menos del 40% de los tutores de ambas etapas señala como un obstáculo relevante la *falta de formación*. Además, los tutores de Primaria identifican también como relevantes los obstáculos vinculados a la *escasa colaboración* con el orientador, el equipo directivo y el resto del profesorado.

GRÁFICO VI. Obstáculos para cubrir las necesidades de tutoría de los alumnos y porcentaje de tutores que los consideran bastante o muy importantes



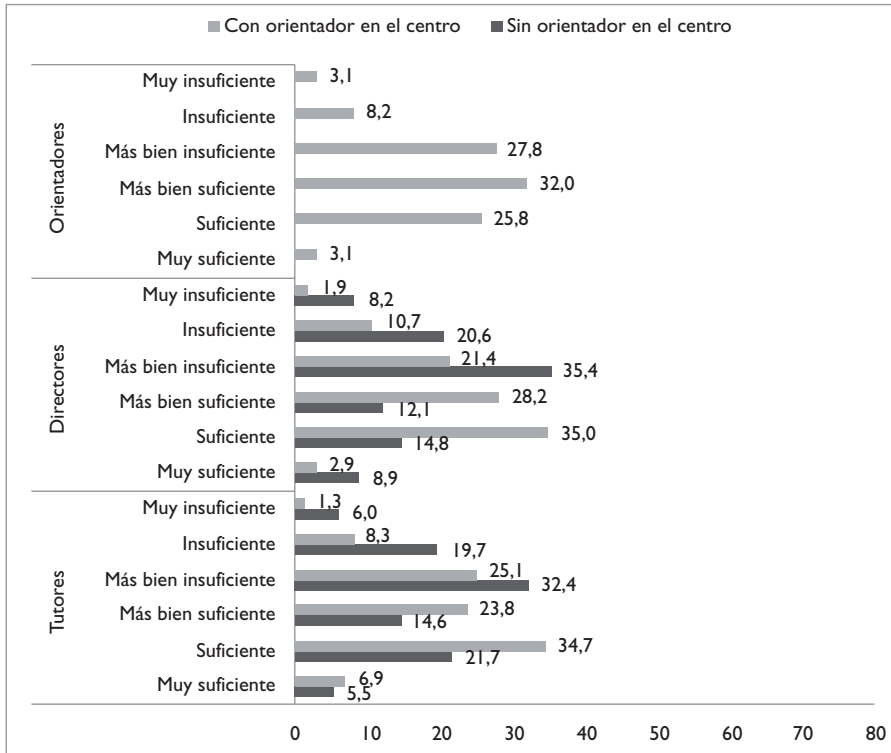
Los directos y tutores de Primaria, tanto de comunidades autónomas con orientador integrado en el centro como los de aquellas en las que se carece de esta figura, emiten valoraciones equivalentes respecto a los obstáculos analizados (pruebas U de Mann-Whitney).

Cobertura de necesidades de atención a la diversidad del alumnado por el sistema de asesoramiento y apoyo (recursos y estructuras internas o externas)

Los juicios que todos los profesionales hacen sobre si el sistema de asesoramiento y apoyo desplegado en sus territorios es suficiente para atender a la diversidad del alumnado son más negativos que los emitidos para los ámbitos genéricos de la orientación y de la tutoría -expuestos en los epígrafes anteriores-, y también son más negativos que los realizados respecto a los ámbitos de la orientación para el tránsito entre etapas y orientación familiar.

El Gráfico VII muestra los resultados obtenidos en la Primaria. Solo un 28,9% de los orientadores considera que el sistema es suficiente (puntuación 5) o muy suficiente (puntuación 6) para cubrir las necesidades de atención a la diversidad. Las valoraciones de tutores y directores de Primaria en comunidades autónomas donde no hay un orientador en los centros son similares. Sin embargo, las valoraciones de los tutores y directores de centros con orientador emiten valoraciones promedio significativamente superiores que sus colegas de centros sin orientador (tutores: $U = 83.270; p < ,0005$; directores: $U = 9.587,5; p < ,0005$). Así, el 41,6% de los tutores y el 37,9% de los directores de centros con orientador consideran que el sistema es suficiente o muy suficiente.

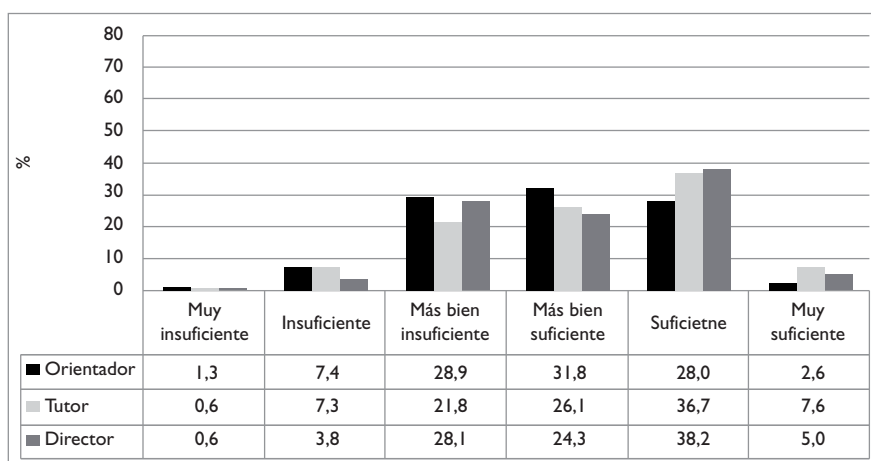
GRÁFICO VII. Grado de cobertura o suficiencia del sistema de asesoramiento y apoyo escolar de la comunidad autónoma para atender a la diversidad del alumnado. Educación Primaria



La valoración de los profesionales de Secundaria es semejante a la de los de Primaria en varios puntos (Gráfico VIII). En primer lugar, los orientadores de ambas etapas

no difieren significativamente en sus valoraciones sobre el sistema de orientación y asesoramiento ($U = 14.644,00; p = ,652$). También, como ya ocurrió en Primaria (salvo para las comunidades autónomas sin orientador en el centro, donde no se aprecian diferencias entre los profesionales), en Secundaria son más bajas las valoraciones de los orientadores que las correspondientes a tutores y directores ($\chi^2_{\text{Kruskal-Wallis (2)}} = 17,424; p < ,0005$). En tercer lugar, las valoraciones de tutores y directores de Primaria y Secundaria son similares en las comunidades autónomas que cuentan con orientador en centros de Primaria (tutores: $U = 40.267; p = ,305$; directores: $U = 3.924,5; p = ,317$), aunque en las comunidades que carecen de orientador en el centro de Primaria son claramente más altas las valoraciones de los tutores y directores de Secundaria que las de sus colegas de Primaria (tutores: $U = 180.556,5; p < ,0005$; directores: $U = 19.572,5; p < ,0005$).

GRÁFICO VIII. Grado de cobertura o suficiencia del sistema de asesoramiento y apoyo escolar de la comunidad autónoma para atender a la diversidad del alumnado. Educación Secundaria



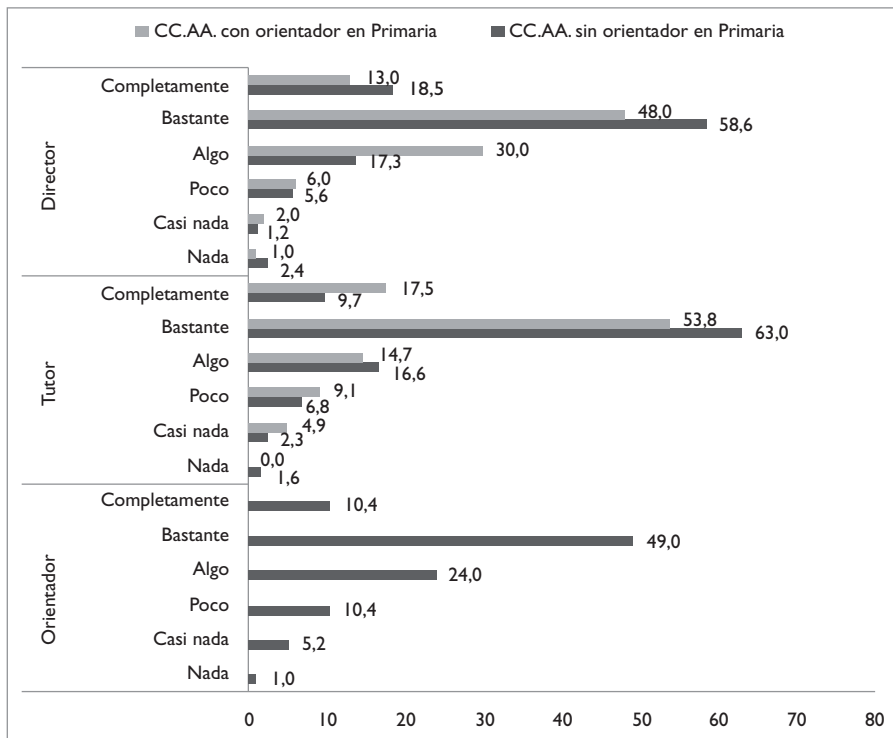
Cobertura de necesidades de orientación en el tránsito entre etapas educativas: la percepción de orientadores, tutores y directores

- Valoración general del grado de respuesta proporcionado a los alumnos:

Entre el 50% y el 60% de los profesionales de Primaria y Secundaria considera que las necesidades de orientación de los alumnos respecto al tránsito entre etapas están bastante cubiertas (Gráficos IX y X).

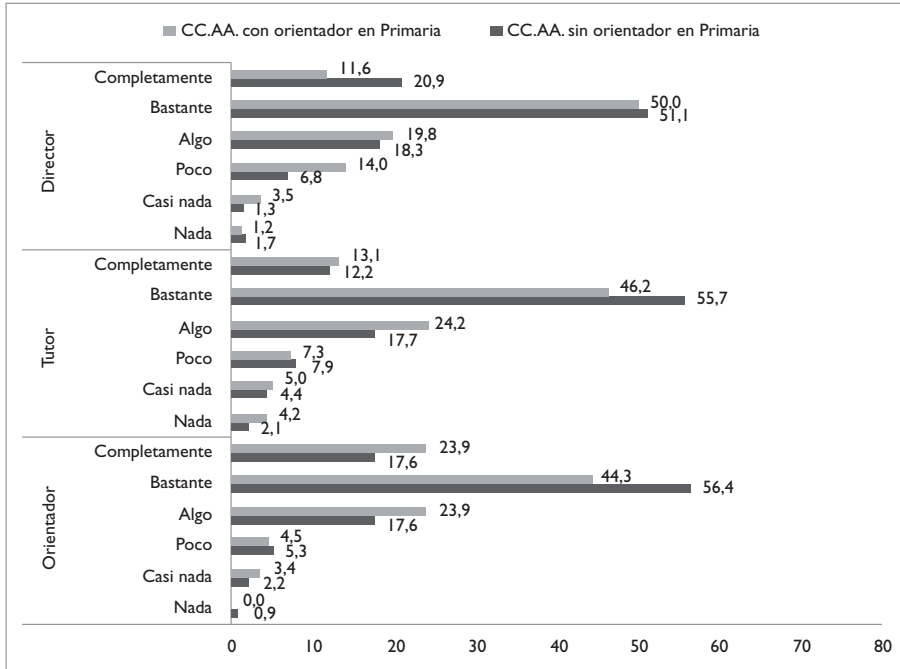
En Primaria (Gráfico IX) las valoraciones de los orientadores tienden a ser algo más bajas en esta cuestión que las de los tutores y directores ($\chi^2_{\text{Kruskal-Wallis (2)}} = 7,694$; $p = ,021$). Los tutores de Primaria de centros de comunidades autónomas que incorporan orientadores en el centro no difieren en sus valoraciones sobre la cobertura de las necesidades de orientación para el tránsito entre etapas de sus homólogos de comunidades autónomas en las que no se incorpora el orientador al centro ($U = 21.201,500$; $p = ,470$), aunque los directores de los centros del primer tipo mencionado sí hacen un juicio más negativo ($U = 10.492,000$; $p = ,011$). La diferencia es la que sigue: el 77,1% de los directores de centros sin orientador considera que las necesidades de orientación para el tránsito a la Educación Secundaria están bastante o completamente cubiertas; en cambio, en los centros con orientador, solo el 61% de los directores sostiene esa opinión.

GRÁFICO IX. Grado de respuesta a las necesidades de orientación para el tránsito a la Educación Secundaria. Educación Primaria



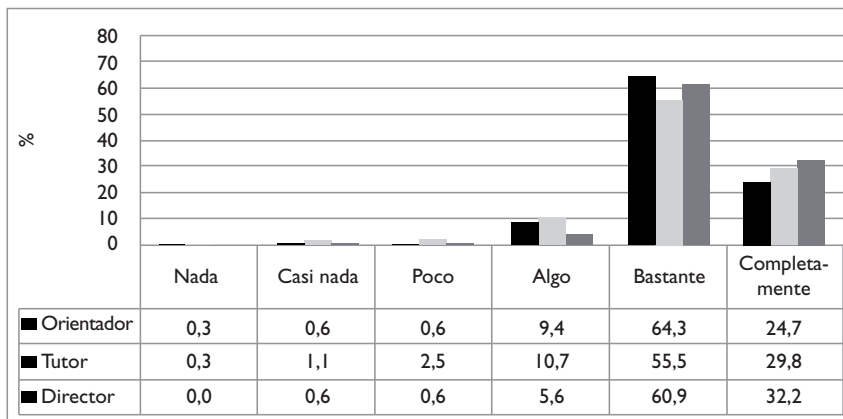
En cuanto a los orientadores, en Secundaria (Gráfico x), estos otorgan mejores valoraciones que sus homólogos de Primaria ($U = 12.369; p = ,003$). Dichas valoraciones, además, son equivalentes en todas las comunidades, tengan o no tengan orientador en los centros de Primaria ($U = 9.947,5; p = ,951$). Así, el 72,3% de los orientadores de Secundaria considera que las necesidades de orientación en este ámbito están bastante o completamente cubiertas (en cambio, en Primaria solo el 60% de los orientadores sostiene esa consideración). En Secundaria, son los tutores los que menos valoran la cobertura de necesidades de orientación para el tránsito entre etapas, tanto si se los compara con sus colegas de etapa ($\chi^2_{\text{Kruskal-Wallis (2)}} = 14,035; p = ,001$) como si se los compara con los tutores de Educación Primaria ($U = 195.229,5; p = ,043$). En este caso, no se identifican diferencias estadísticamente significativas entre los profesionales que desempeñan su trabajo en comunidades autónomas con orientador en los centros de Educación Primaria y aquellos que lo hacen en comunidades sin orientador en el centro ($U = 80.140; p = ,076$). El 65,5% de los tutores de Secundaria considera que las necesidades de orientación para el tránsito a la Secundaria están bastante o completamente cubiertas. Finalmente, e igual que ocurría en la etapa de Primaria, los directores de Secundaria de comunidades autónomas con orientador en los centros de Primaria emiten peores valoraciones sobre esta cuestión ($U = 8.478; p = ,017$): un 61,6% de ellos que considera que las necesidades de orientación están bastante o completamente cubiertas. En cambio, cuando se trata de directores de Secundaria de comunidades en las que se carece de orientador en los centros de Primaria, esta opinión la sustenta el 71,9% de los directores.

GRÁFICO X. Grado de respuesta a las necesidades de orientación para el tránsito de Primaria a la ESO. Valoración de los orientadores de Educación Secundaria Obligatoria



Respecto a la cobertura de las necesidades de orientación académica y profesional de los alumnos de la ESO para el tránsito a la siguiente etapa (Bachillerato, ciclos formativos), las apreciaciones de orientadores, tutores y directores de los centros de Secundaria son ciertamente positivas (Gráfico XI). El 89% de los orientadores y el 85% de los tutores las consideran bastante o completamente cubiertas. La apreciación promedio de los directores es aún más positiva ($\chi^2_{\text{Kruskal-Wallis (2)}} = 6,739; p = ,034$), pues el 93% considera que dichas necesidades están bastante o completamente cubiertas.

GRÁFICO XI. Grado de respuesta a las necesidades de orientación para el tránsito desde la Educación Secundaria Obligatoria a las siguientes etapas según orientadores, tutores y directores



- Obstáculos relevantes para la cobertura de necesidades de orientación en el tránsito entre etapas:

Solo a los profesionales que indicaron que estas necesidades de orientación estaban siendo insuficientemente cubiertas (*nada, casi nada, poco o algo*), se les solicitó información adicional sobre esta cuestión. Así pues, a la hora de ponderar adecuadamente los resultados que se muestran a continuación (Tabla II), es necesario tener en cuenta la reducción muestral registrada por el filtro impuesto en la pregunta.

TABLA II. Submuestra de profesionales que consideran que las necesidades de orientación para el tránsito no están siendo suficientemente cubiertas y consideran que existen algunos obstáculos

Etapa	Profesional	N
Educación Primaria	Orientador	39
	Tutor*	125
	Director	96
	Total	260
Educación Secundaria Obligatoria	Orientador	87
	Tutor	318
	Director	99
	Total	504

(*) Cuestión valorada solo por los tutores de tercer ciclo

En Primaria los dos obstáculos que los orientadores, tutores y directores seleccionan con más frecuencia son: *[La orientación en el tránsito] es un objetivo previsto pero no se trabaja sistemáticamente* (seleccionado por el 50% de los directores y de los tutores y por el 65% de los orientadores) y *No se han previsto tiempos específicos para trabajar este objetivo* (entre un 45% y un 60%). Los orientadores y tutores identifican ambos obstáculos de forma muy clara, mientras que otras circunstancias quedan muy por debajo en la proporción de respuesta. En el caso de los directores habría que añadir una tercera razón, que seleccionó el 38% de los directores: *No hay suficiente coordinación con el instituto para este fin*.

Por lo que respecta a Secundaria, es precisamente *la falta de coordinación con los centros de Primaria* el obstáculo que se considera más importante (así lo hace algo más del 60% de los orientadores y el 70% de los tutores y de los directores) a la hora de explicar la insuficiente cobertura de necesidades de orientación para el tránsito entre etapas. A este obstáculo le sigue, a escasa distancia, el hecho de que *aunque es un objetivo previsto, no se trabaja sistemáticamente y no se han previsto tiempos para trabajarlo* (seleccionado por el 50% de los orientadores y de los tutores y por el 65% de los directores).

Las respuestas de los distintos profesionales, por otra parte, no varían en función de si estos trabajan en una comunidad en cuyos centros de Primaria hay orientador o en una en la que esta figura no aparece (de acuerdo con los contrastes con χ^2 como prueba de independencia).

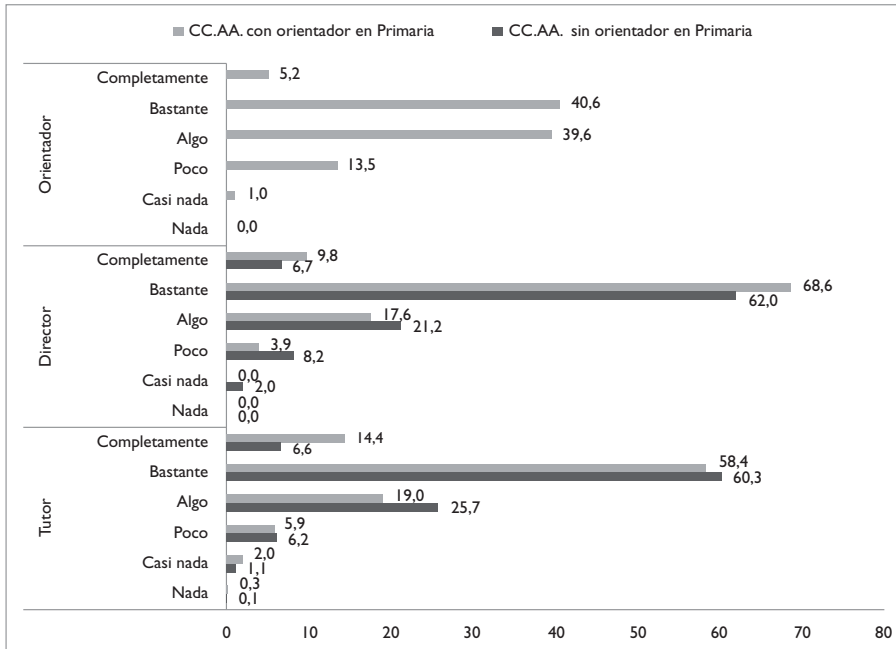
Cobertura de necesidades de orientación familiar: la percepción de orientadores, tutores y directores

- Valoración general del grado de respuesta proporcionado:

Casi todos los profesionales de Primaria y Secundaria consideran que las necesidades de orientación de las familias están bastante cubiertas. Solo los orientadores de Primaria manifiestan apreciaciones significativamente más negativas sobre esta cuestión que las de sus colegas tutores y directores ($\chi^2_{\text{Kruskal-Wallis (2)}} = 20,033; p < 0,0005$); en su caso, es la categoría de respuesta *algo cubiertas* la que presenta un porcentaje similar (Gráfico XII). Además, los tutores y los directores de Primaria de comunidades con orientador en el centro valoran más la cobertura de necesidades en este ámbito

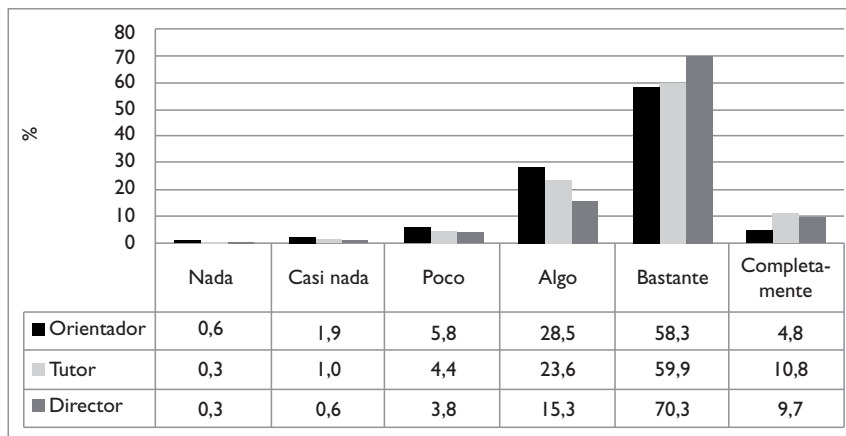
que sus homólogos de comunidades sin orientador en el centro ($U = 102.177,500; p = ,004$ y $U = 11.399,000; p = ,033$ respectivamente). Las distribuciones de respuesta desagregadas por colectivos pueden verse también en el Gráfico XII.

GRÁFICO XII. Grado de respuesta a las necesidades de orientación de las familias. Educación Primaria



El Gráfico XIII muestra que en la ESO los orientadores juzgan más negativamente el grado de cobertura de las necesidades de las familias ($\chi^2_{\text{Kruskal-Wallis (2)}} = 22,857; p < 0,0005$), aunque lo hacen más positivamente que sus colegas orientadores de Primaria ($U = 12.461,500; p = ,006$).

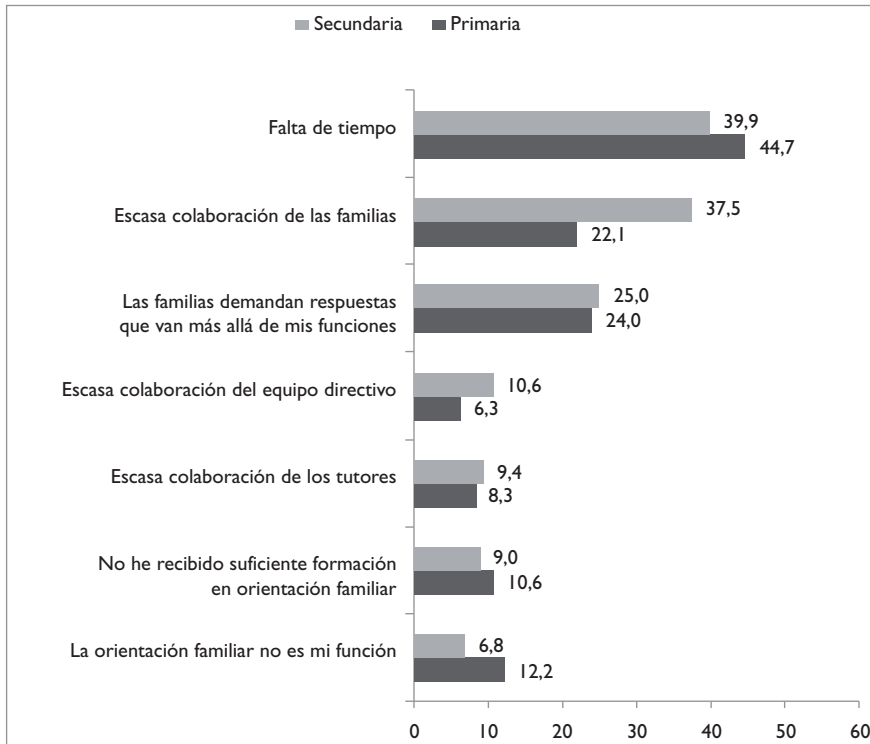
GRÁFICO XIII. Grado de respuesta a las necesidades de orientación de las familias. Educación Secundaria Obligatoria



■ **Obstáculos relevantes para la cobertura de las necesidades de orientación de las familias:**

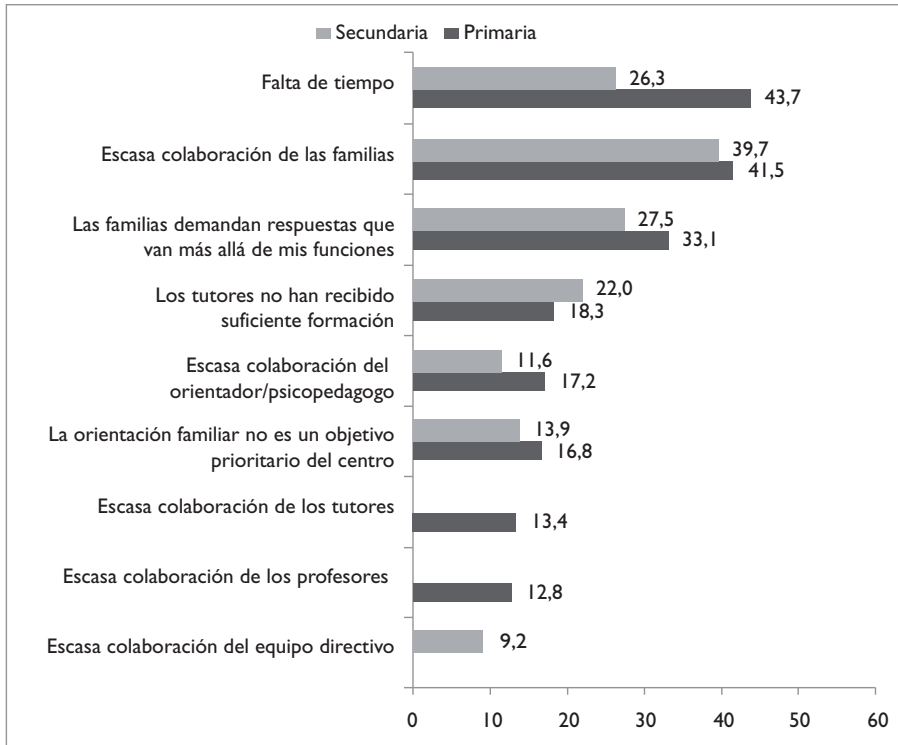
Los orientadores de Primaria y Secundaria destacan como obstáculos más relevantes la falta de tiempo, la falta de colaboración de las familias y sus demandas relativas a ámbitos que exceden sus funciones (Gráfico XIV), aunque lo hacen en distinto grado, por lo que conviene matizar. Sus valoraciones identifican como obstáculo más relevante *la falta de tiempo para la provisión de orientación familiar*: el 40% o más de los profesionales de ambas etapas lo consideran bastante o muy importante. A continuación, los profesionales de las dos etapas destacan *la escasa colaboración de las familias* aunque su grado de acuerdo es diferente: de los orientadores de Primaria, un 22,1% lo considera bastante importante; en cambio, entre los de Secundaria, el porcentaje aumenta hasta el 37,5%. El tercer aspecto que coincide en ambas etapas es que las familias *demandan respuestas que van más allá de las funciones del orientador*:

GRÁFICO XIV. Obstáculos para cubrir las necesidades de orientación de las familias y porcentaje de orientadores que los consideran bastante o muy importantes



Los tres obstáculos que citan los orientadores coinciden con los que los directores de ambas etapas consideran bastante o muy importantes, aunque también se observan algunos patrones diferentes (Gráfico xv). *La escasa colaboración de las familias* y *el tipo de demandas* son obstáculos que los directores de Primaria y los de Secundaria perciben en términos similares. *La falta de tiempo* parece tener mayor relevancia para los directores de Primaria. De los restantes obstáculos, destaca *la insuficiente formación de los tutores*, especialmente en Secundaria.

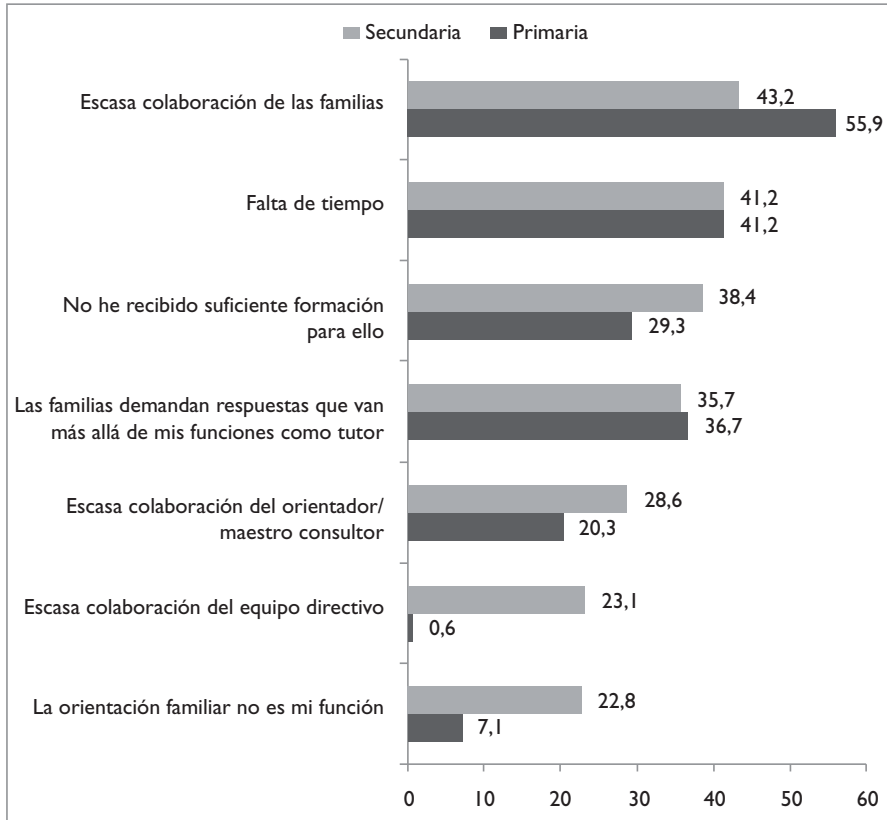
GRÁFICO XV. Obstáculos para cubrir las necesidades de orientación de las familias y porcentaje de directores que los consideran bastante o muy importantes



Los directores de Primaria de las comunidades autónomas con orientador en el centro tienden a considerar que los tres obstáculos principales citados son menos importantes (pruebas U de Mann-Whitney).

Por lo que respecta a los tutores, debe tenerse en cuenta que en Primaria los profesionales no valoraron los obstáculos en una escala de seis puntos, sino que seleccionaron los dos que consideraron más importantes. En todo caso, aunque las valoraciones entre etapas no son estrictamente comparables, el Gráfico XVI las ilustra conjuntamente para facilitar la interpretación.

GRÁFICO XVI. Obstáculos para cubrir las necesidades de orientación de las familias y porcentaje de tutores que los consideran bastante o muy importantes



A pesar de esta salvedad, los tutores de Primaria y Secundaria ordenan los obstáculos en términos prácticamente idénticos. También en ambos casos la discriminación entre ellos es menor que la registrada entre los orientadores y los directores. En todo caso, los profesionales de ambas etapas coinciden en considerar que los obstáculos más importantes son *la escasa colaboración de las familias*, *la falta de tiempo* y el hecho de que *las familias demanden respuestas que van más allá de sus funciones*. En el caso de la Educación Primaria, la valoración de dichos factores no varía significativamente en función de la presencia o no de orientador en el centro (contrastos realizados mediante estadístico χ^2 como prueba de independencia). Además, especialmente en Secundaria,

la formación insuficiente emerge como un obstáculo relevante. También en esta etapa, más de una cuarta parte de la muestra de tutores considera *la falta de colaboración del orientador* un obstáculo bastante o muy importante.

Conclusiones y discusión

Se concluye por ámbitos de intervención orientadora; así pues, finalmente se valora la cobertura de un ámbito más genérico o transversal, el de la «atención a la diversidad». La valoración de este elemento no remite al propio centro, sino al sistema de orientación y apoyo escolar vigente en la comunidad autónoma. Por último, presentamos las diferencias entre comunidades con variaciones estructurales, es decir, entre aquellas comunidades que tienen orientador en los colegios de Primaria y aquellas que no lo tienen².

En términos generales, y con excepciones, los resultados corroboran las hipótesis de trabajo de los estudios previos que nos sirven de marco de referencia para la discusión, ya citados en la primera parte del artículo. Sin embargo, hay algunas conclusiones que divergen y sorprenden:

En primer lugar, globalmente, los orientadores, tutores y directores sí valoran la cobertura en todos los ámbitos de intervención: orientación personal y académica; tutoría; orientación familiar; atención a la diversidad y, muy especialmente, orientación para el tránsito entre etapas educativas y orientación académica y profesional del alumnado de la ESO para el tránsito a la siguiente etapa (Bachillerato, ciclos formativos). Los estudios que hemos citado antes muestran en general más insatisfacción entre orientadores, tutores y directores.

En segundo lugar, la conclusión anterior sorprende más al ver que el factor que los profesionales juzgan más negativamente es la capacidad del sistema de asesoramiento y apoyo de su comunidad para dar cobertura a las necesidades de atención a la diversidad. Bien es verdad que en los demás ámbitos la pregunta se orienta interrogando sobre *en qué medida en el centro se da cobertura a...*, mientras que en este caso

² Recordemos que -de acuerdo con los antecedentes de este estudio- se ha preguntado sobre cada ámbito de intervención a aquellos profesionales que, en cada etapa, podían ofrecer una valoración de mayor interés o una perspectiva más crítica en función de sus responsabilidades (intervención o colaboración).

se pregunta por el sistema orientador de la comunidad en conjunto. Esta conclusión coincide con las de otros estudios sobre el tema, ya citados.

Por último, al analizar si la valoración de la cobertura de orientación varía entre los profesionales de Primaria que trabajan en comunidades autónomas con orientador (Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra y País Vasco) y los que lo hacen en comunidades sin orientador en el centro (Andalucía, Canarias, Cataluña y Madrid), observamos distintas situaciones según los ámbitos de intervención:

- Los resultados coinciden con las expectativas que las consejerías pusieron en esta estructura interna. Así, los profesionales que trabajan en comunidades con orientador en los centros valoran la cobertura de las necesidades en Primaria, pero solo en el caso de la orientación familiar y la atención a la diversidad. De hecho, en las cuatro comunidades autónomas en las que no hay orientador en los centros de Primaria (Andalucía, Canarias, Cataluña y Madrid), tiende a considerarse que la atención a la diversidad está menos cubierta.
- Sin embargo, hay dos ámbitos en los que estas expectativas parecen no confirmarse:
 - En las comunidades autónomas con orientador en Primaria, se considera que hay menor cobertura de las necesidades de orientación para el tránsito entre etapas educativas. Esta conclusión es de un interés indudable, puesto que parece confirmar la hipótesis -que merece contrastes ulteriores- de que la existencia de equipos de sector o de zona es de vital importancia para la coordinación entre centros y es una de sus funciones en las comunidades autónomas que los mantienen.
 - Además, hay pocos orientadores que trabajan en centros de Primaria que consideren que el sistema de orientación y apoyo a los centros de su comunidad es suficiente o muy suficiente para atender a la diversidad. No es en absoluto descartable que la insatisfacción con los procesos por los que estos profesionales fueron sacados de los equipos y ubicados en los centros -muchas veces en solitario, con agravios a su situación laboral respecto a los orientadores de Secundaria y sin la formación para integrarse en la cultura de un centro (como se muestra en el estudio de Velaz-de-Medrano et ál., 2011)- esté detrás de esta valoración.

Esta diversidad de resultados sugiere que acaso se hayan depositado excesivas expectativas sobre el impacto que un simple cambio de estructura podría producir en

la mejora de los procesos y los resultados de todo el sistema de orientación educativa y apoyo a los centros, y merece seguir estudiándose.

Con respecto a los *principales obstáculos* para dar cobertura a las necesidades de orientación, se observan los siguientes:

- En la orientación personal y académica, con variaciones entre profesionales, los principales obstáculos son la falta de tiempo por exceso de tareas, la complejidad de las necesidades del alumnado (sobre todo en Secundaria) y la insuficiente formación de los tutores (según los directores).
- En la tutoría, en Primaria el obstáculo más importante es la falta de tiempos específicos para que los tutores aborden cuestiones propias de tutoría con su grupo de alumnos; en ambas etapas, también se tiene en cuenta la insuficiente formación de los tutores.
- En la orientación en el tránsito entre etapas educativas, encontramos más semejanzas y diferencias de interés entre las etapas que entre los profesionales (Tabla III).

TABLA III. Obstáculos para la orientación en el tránsito entre etapas educativas

Los tres profesionales coinciden en que hay tres obstáculos principales:	LA PRELACIÓN QUE LOS PROFESIONALES DE CADA ETAPA DAN A ESTOS OBSTÁCULOS ES MUY DIFERENTE	
	Primaria	Secundaria
<i>No hay suficiente coordinación con el centro de la otra etapa (colegio o instituto) para este fin.</i>	2.º obstáculo (según los directores)	1.º obstáculo (para los tres profesionales)
<i>La orientación para el tránsito entre etapas es un objetivo previsto en el centro, pero no se trabaja sistemáticamente.</i>	1.º obstáculo (para los tres profesionales)	2.º obstáculo (para los tres profesionales)
<i>No se han previsto tiempos específicos para trabajar este objetivo.</i>		

- En la orientación de las familias, los profesionales de ambas etapas coinciden en que los obstáculos más relevantes son la falta de tiempo, la falta de colaboración de las familias y sus demandas relativas a ámbitos que exceden las funciones de tales profesionales. Los directores y tutores de Secundaria destacan que los tutores carecen de una formación suficiente en orientación familiar. Más de una cuarta parte de la muestra de tutores considera que la falta de colaboración del orientador es un obstáculo bastante o muy importante.

En términos generales, la escasez de tiempo, la falta de horario específico para la acción tutorial, la complejidad de las necesidades de los alumnos de Secundaria, la falta de colaboración de las familias, la descoordinación entre colegios e institutos y la insuficiente formación en orientación familiar y acción tutorial son los obstáculos recurrentes que, a juicio de los profesionales, dificultan dar una respuesta suficiente a las necesidades de orientación. No son conclusiones de una gran novedad, pero su confirmación en un estudio que por primera vez ha encuestado a más de 2.000 profesionales de casi 700 centros de Primaria y Secundaria en nueve comunidades autónomas supone una aportación a partir de la cual seguir investigando.

Limitaciones y prospectiva

La necesidad de garantizar la validez de contenido del cuestionario para cada territorio -por lo que había que incluir descripciones de cada sistema de orientación y apoyo (supervisadas en el estudio piloto por las administraciones educativas autonómicas)- ha impuesto limitaciones a la comparabilidad de los reactivos incluidos en el cuestionario y ha reducido las posibilidades de un análisis más completo de los obstáculos que los profesionales percibían para la provisión de orientación y apoyo a los alumnos y sus familias. Efectivamente, aquí solo se han tratado los obstáculos generales que fueron hallados en todas las comunidades autónomas y no los inventarios completos que se presentó a los profesionales.

Dado que, por razones presupuestarias, no se contaba con muestras representativas para cada comunidad autónoma, se optó por no realizar un análisis comparado a ese nivel; en ese sentido, se decidió profundizar menos en la evaluación de la cobertura según los distintos sistemas de asesoramiento y apoyo desplegados en nuestro país.

Una visión prospectiva llevaría a refinar el aparato analítico y metodológico y a desarrollar los mecanismos de medida y evaluación en este campo; esto permitiría completar el mapa de los sistemas de orientación y apoyo escolar del Estado, extender la encuesta a las ocho comunidades autónomas restantes y ampliar el estudio comparado al contexto europeo. El fin será afinar las políticas públicas de apoyo especializado a la equidad educativa para reducir las barreras al aprendizaje y la convivencia.

Referencias bibliográficas

- Alcudia, R. et ál. (2000). *Atención a la diversidad*. Barcelona: Graó.
- Almirall, R. (2011). Abordando la relación familia-escuela desde una perspectiva colaborativa. En E. Martín e I. Solé, *Orientación educativa: modelos y estrategias de intervención*, 91-108. Barcelona: Graó.
- Álvarez González, B. (2003). *Orientación familiar: intervención familiar en el ámbito de la diversidad*. Madrid: Sanz y Torres.
- Aguirre Burneo, E. y Vaca Gallegos, S. (2010). Interacción familia-escuela. Análisis de contenido sobre el discurso de docentes y familias. *REOP*, 21 (2), 320-334.
- Antúnez, S. (2005). El cuidado de los procesos de transición de Primaria a Secundaria: a modo de balance. *Aula de Innovación Educativa*, 142, 23-30.
- Bejarano, R. (2005). Paso de etapa de Primaria a Secundaria. *Aula de Innovación Educativa*, 142, 20-25.
- Do Céu Teveira, M. y Rodríguez-Moreno, M. L. (2010). La gestión personal de la carrera y el papel de la orientación profesional. Teoría, práctica y aportaciones empíricas. *REOP*, 21 (2), 335-345.
- Elosúa, P. (2003). Sobre la validez de los test. *Psicothema*, 15 (2), 315-321.
- Fernández Sierra, J. y Fernández Larragueta, S. (2006). La construcción del conocimiento profesional y la socialización de los psicopedagogos/as de centro noveles. *Revista de Educación*, 341, 419-440.
- Fuente Anuncibay, R. de la (2010). Necesidades y recursos formativos de los tutores: paso previo en la elaboración de un Programa de Orientación y Tutoría para la Diversidad. *REOP*, 21 (3), 571-586.
- Gallego, S. y Riart, J. (Coords.). (2006). *La tutoría y la orientación en el siglo XXI: nuevas propuestas*. Barcelona: Octaedro.
- García Fernández, A. (2006). La tutoría y la relación profesor-alumno en la formación para la inserción laboral. *Revista de Educación*, 341, 197-212.
- Gimeno Sacristán, J. et ál. (2005). *La transición entre etapas*. Barcelona: Graó.
- Jariot, M. (2010). Cómo implicar al equipo docente en el proceso de orientación. Un ejemplo de superación del enfoque de servicios. *REOP*, 21 (1), 45-58.
- Lledó, A. I. y Martínez, C. (2005). La transición de Primaria a Secundaria: un trabajo de colaboración. *Aula de Innovación Educativa*, 142, 83-92.
- Luna Chao, M. (2011). *Buenas prácticas de asesoramiento psicopedagógico: estudio sobre el trabajo de dos orientadores de Educación Secundaria expertos y efica-*

- ces. Tesis doctoral no publicada, Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación, Madrid.
- McMillan, J. (2011). The Perfect Storm: How Policy, Research and Assessment will Transform Public Education. *Mid Western Educational Research*, 24 (1), 39-47.
- Monarca, H. (2011). Un dispositivo para detectar y priorizar necesidades de intervención de orientación educativa en la ESO. *REOP*, 22 (2), 219-225.
- Montilla Coronado, V. C. y Hernando Gómez, A. (2009). La orientación en Secundaria en la provincia de Huelva desde la perspectiva del profesorado y miembros de equipos directivos. *Revista de Investigación Educativa*, 27 (2), 353-370.
- Oliva, D. de la, Martín, E. y Velaz-de-Medrano, C. (2005a). Modelos de intervención psicopedagógica en centros de Educación Secundaria: identificación y evaluación. *Infancia y Aprendizaje*, 28 (2), 115-140.
- (2005b). Caracterización y valoración de los modelos de intervención psicopedagógica en centros de Educación Secundaria. En C. Monereo y J. I. Pozo (Eds.), *La práctica del asesoramiento educativo a examen*, capítulo 2. Barcelona: Graó.
- Olivares García, A., De León y Huertas, C. y Gutiérrez Arenas, P. (2010). El proceso de orientación profesional en los institutos de Educación Secundaria. El caso de Córdoba. *REOP*, 21 (1), 81-92.
- Sanz Oro, R. y Chica Maestre, J. D. (2002). *Programa de formación de tutores para la ESO*. Granada: Grupo Editorial Universitario.
- Velaz-de-Medrano Ureta, C. (2011). Orientación académica y profesional en Educación Secundaria. En E. Martín e I. Solé (Eds.), *La orientación educativa: modelos y estrategias de intervención*, 129-149. Barcelona: Graó.
- Manzano-Soto, N. y Blanco-Blanco, Á. (2011, en prensa). *Los procesos de cambio de las políticas públicas sobre orientación y apoyo a la escuela: análisis comparado de sistemas vigentes y emergentes. Estudio múltiple de casos en una muestra de comunidades autónomas*. Madrid: IFIIE, Ministerio de Educación.

Dirección de contacto: Nuria Manzano-Soto. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Educación. C / Juan del Rosal, 14, 1.ª planta; 28040, Madrid, España. E-mail: nmanzano@edu.uned.es

Las políticas de lucha contra el fracaso escolar: ¿programas especiales o cambios profundos del sistema y la educación?¹

Policies for Combating School Failure: Special Programmes or Sea Changes in the System and in Education?

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2012-EXT-211

Juan Manuel Escudero Muñoz

Universidad de Murcia. Facultad de Educación. Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Murcia, España.

Begoña Martínez Domínguez

Universidad del País Vasco. Facultad de FCE. Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Guipúzcoa, España.

Resumen

El fracaso escolar es un problema que aqueja seriamente a la mayoría de los países y, en concreto, al sistema educativo español. Actualmente los hallazgos más importantes sobre cómo afrontarlo apuntan que la proliferación de programas específicos no es la estrategia más efectiva. A pesar de que en España se han realizado esfuerzos importantes para combatir el fracaso escolar en las dos últimas décadas, el enfoque dominante ha consistido en diseñar y desarrollar programas extraordinarios, específicos para la población escolar en riesgo, parciales y no sistémicos. Las condiciones administrativas y pedagógicas, así como la

⁽¹⁾ El artículo está basado en y amplía el proyecto I+D *Análisis y documentación de buenas prácticas con alumnos en riesgo de exclusión educativa en la ESO (2006-2009)*, en el que participamos, además de las dos personas firmantes, los miembros de los respectivos grupos de investigación. Otros resultados de dicho proyecto se han sido publicado en las referencias bibliográficas que se citan.

implementación y los resultados de las medidas han sido dispares. No todas las medidas que se han aplicado han sido bien evaluadas y siguen planteando retos importantes tanto para la investigación como para las políticas en este campo. El conocimiento teórico y diversas experiencias reclaman, más bien, cambios profundos del sistema en su conjunto y del núcleo del currículo y los procesos de enseñanza y aprendizaje. Estos cambios han de traducirse en la adopción de políticas y prácticas no solo reactivas sino también proactivas e integrales. Deben basarse en otras formas de enmarcar el problema y de articular las actuaciones, de modo que queden comprometidas las transformaciones necesarias de las propias palabras y discursos, pues son factores decisivos. Los cambios profundos en perspectiva deberán concretarse en pactos sociales y políticos, en el fortalecimiento de la educación pública y en una revisión profunda del currículo y la enseñanza, de la gestión de los centros, del profesorado y sus condiciones de trabajo y desarrollo profesional. También interpelan a los distintos servicios y profesionales de la Administración, así como a las familias, la comunidad y la sociedad en su conjunto.

Palabras clave: programas extraordinarios de atención a estudiantes con dificultades de aprendizaje, balance de programas específicos, palabras, comprensión y discursos sobre el fracaso escolar, cambios sistémicos para una educación inclusiva.

Abstract

School failure is a big problem in many countries and particularly in the Spanish educational system. Nowadays, the leading findings on how to address the issue seem to reject the idea of a proliferation of specific programmes as the most effective strategy. In spite of well-known Spanish efforts to combat school failure over the last two decades, the foremost approach has been to design and implement special, partial, non-systemic programmes specifically targeting the school population at risk. Administrative and pedagogical conditions, programme implementation and outcomes have varied. In fact, not all measures applied have been thoroughly evaluated; they still pose major challenges for research and the political agenda in this field. Theoretical knowledge and a range of reported experiences call instead for sea changes in the system as a whole, the core curriculum and teaching and learning processes. These changes must lead to the adoption of not only reactive policies and practices, but also proactive, comprehensive policies and practices. They must be based on other ways of looking at the problem and marshalling actions, so as to involve the necessary transformations of the very words and discourses at issue, because they are decisive factors. There is a need for social and political accords, a strengthening of public education and a top-to-bottom revision and transformation of the curriculum, teaching, school management, teachers, teacher working conditions and career development in teaching. Government

services, government-employed professionals, families, communities and society as a whole are urged to make a sea change as well.

Key words: special programmes for students with learning difficulties, evaluation of specific programmes, words, understanding and discourses concerning school failure, systemic changes for inclusive education.

Introducción

El fracaso escolar es un problema que aqueja en mayor o menor medida a todos los países y sistemas educativos. Prácticamente todos han diseñado y aplicado determinadas políticas y medidas dirigidas a combatirlo. El sistema educativo español en particular, desde mediados de los noventa, es decir, desde los primeros años de la implementación de la LOGSE (1990) hasta la fecha, ha venido aplicando un abanico creciente de programas y actuaciones específicas, desplegadas por toda la educación obligatoria, en particular, en la ESO. No es fácil realizar un balance fundado de dichos programas. En muchos casos falta una evaluación adecuada; además, los estudios e informes realizados utilizan marcos teóricos y metodologías heterogéneas, de manera que los resultados no siempre son homologables. Nuestro propósito, pues, no es ofrecer un balance representativo, sino tan solo una serie de reflexiones generales y ciertos análisis basados en algunas investigaciones que hemos seleccionado.

En la preocupación nacional e internacional sobre el fracaso no solo importa la existencia o no de programas específicos. Tienen mayor recorrido cuestiones de fondo como los enfoques conceptuales y su orientación estratégica; su lugar dentro del gobierno y la gestión de los sistemas escolares; su tratamiento organizativo, cultural y pedagógico por parte de los centros y de los profesores; la población del alumnado destinatario, representada por colectivos y sujetos desfavorecidos económica, social y culturalmente. El artículo se centra en el sistema español, particularmente en el período que discurre entre mediados de los años noventa hasta la fecha. Durante esos años se han realizado esfuerzos importantes (proliferación de medidas), pero el fracaso persiste como una roca pesada. De ahí la pertinencia de la pregunta enunciada en el título: ¿medidas específicas o cambios profundos del sistema y la educación?

En la primera parte del artículo, se tratan los consensos aparentes y también las controversias sustantivas sobre qué hacer, cómo y en qué dirección. En la segunda parte, se ilustra la proliferación de medidas dispuestas. A continuación, se valoran las luces y sombras de algunas de ellas. Por último, se propone una posible explicación teórica de las sombras y se aboga por la necesidad de acometer cambios profundos del sistema y de la educación.

Diferentes discursos desde los que se propone su estudio

El fracaso escolar, entendido aquí como la no graduación en la ESO, es un serio problema. No solo porque priva a las personas del derecho a un bagaje de herramientas intelectuales, personales y sociales para poderse labrar un presente y futuro dignos, sino también porque representa una amenaza a las raíces mismas de la vida en común, la democracia auténtica, el progreso económico y social y, desde luego, la propia credibilidad y legitimidad del sistema educativo.

No se debate que, para afrontarlo, haya que hacer algo; eso es una obviedad. Lo que hay que discutir es qué ha de hacerse, por qué y cómo, y quiénes habrían de ser los agentes e instancias involucradas en ello. Muchas voces de políticos, administradores, expertos, profesionales y familias proclaman que los altos índices de fracaso escolar existentes y el malestar que generan son intolerables. Sin embargo, cuando se desciende a los detalles, a tareas, contenidos y actuaciones concretas, los consensos genéricos se desvanecen y terminan surgiendo valores antagónicos, intereses particulares, políticas y compromisos divergentes. Sin duda, si hay algún ámbito donde se hacen más visibles y conflictivas las opciones ideológicas y los intereses de las diferentes fuerzas sociales y políticas, es en la comprensión y las políticas educativas que en esta materia se sugieren.

En realidad, el fracaso escolar, entendido como las dificultades de aprendizaje que pueden constituir un riesgo de que algunos estudiantes fracasen, no representa un asunto compacto ni simple. Es algo que tiene muchas caras, que se construye en niveles diferentes por las acciones o las omisiones de múltiples agentes (Escudero, en prensa). En la teoría, una y otra vez se advierte de que las explicaciones fáciles y simplificadoras no son adecuadas. En la práctica, las políticas que se disponen y se aplican suelen estar, salvo honrosas excepciones, escoradas. Las mentalidades y las acciones dominantes en este campo no representan siempre un equilibrio razonable entre las responsabilidades que han de atribuirse al sistema social y educativo (que

crea y sanciona fracasos), y aquellas que se atribuyen a los sujetos y a sus familias, modelos y contextos de vida. Sin embargo, la lógica hegemónica sigue tratando el éxito o el fracaso como una cuestión de mérito personal y deja de lado otras claves más amplias, escolares y sociales.

Esa mirada parcial del problema ha llevado a que muchas de las respuestas que se le dan hayan buscado, en esencia, la normalización y adaptación de los sujetos al sistema con la intención generosa de «recuperarlos» (Martínez, 2002). Así, se dejan fuera de la atención debida el sistema y los cambios profundos que es necesario hacer en él. La perspectiva del déficit y la tendencia a culpar a las víctimas han contaminado las mejores intenciones de muchos programas de compensación y han distorsionado otros programas extraordinarios. Al personalizar el riesgo y los fracasos, se excusa tener que poner en cuestión el orden social y escolar vigente; estudiar seriamente el reconocimiento, la valoración y el trato que ofrece a los sujetos más distantes de sus contenidos, reglas de juego y requerimientos, a los más aquejados, a fin de cuentas, de la pobreza cultural, material y social (Martínez, 2002; Escudero, González y Martínez, 2009; Noguera, 2011; Zyngier, 2011).

Al interrogarnos sobre los retos y las respuestas al fracaso escolar, el nudo gordiano de los problemas no reside por tanto, en hacer algo, sino en qué tipo de decisiones se han de tomar, qué elementos del sistema y de la educación se deben reconsiderar, por qué es imperativo hacerlo, cuáles podrían ser las estrategias más idóneas y efectivas a tal efecto. Por ello, una de las formas de abordar el tema que nos ocupa puede ser valorar el grado en que las políticas y las prácticas destinadas a garantizar a todos la educación debida están integradas y articuladas dentro -no fuera o al margen- del sistema educativo, de los centros, del currículo y de la enseñanza ordinaria.

En este campo, hay muchas razones de peso para reclamar una visión sistémica en lugar de actuaciones parche, reactivas y paliativas. Se han de considerar como se merecen algunos datos de los países cuyos sistemas educativos van mejor (Barber y Moursed, 2007). Sus mensajes abundan en que la calidad y la equidad tienen que ir íntimamente ligadas, así como en que requieren algo más que prédicas y cambios de estructuras. Para ello, no bastan los cambios estructurales, ni tampoco la segregación del alumnado con dificultades o en situación de riesgo sino que, por el contrario, lo que se necesita son cambios culturales profundos y sistémicos, expresamente focalizados en que todos aprendan (Fullan, 2010).

Se dice que el objetivo de mejorar la calidad y los resultados se refiere a todos y que, por lo tanto, ha de incluir expresamente la reducción significativa de la brecha de las desigualdades. Sin embargo, cuando se habla de todos, pocas veces

se hace referencia a la implicación de todos los niveles macro, meso y micro del sistema y a la de sus respectivos agentes, desde los políticos, administradores, inspectores y formadores, hasta los directivos de centros y profesores, los alumnos, las familias y la comunidad (Raffo et ál., 2009; Escudero y Martínez, 2011). Además de garantizar los recursos financieros y materiales necesarios, es crucial crear y articular capacidades y compromisos colectivos y bien coordinados, construir y desplegar alianzas sociales y educativas tejiendo una red densa de capital social (políticas y agentes sociales y escolares) que den la batalla al absentismo, al desapego escolar, al riesgo y a la exclusión socioeducativa (Ainscow et ál., 2007; González, 2010; Escudero y Martínez, 2011; Noguera, 2011). Todo aquello que pudiera distraer de esos propósitos y de esas líneas de actuación no servirá para garantizar efectivamente el derecho esencial a la educación, sino para impedirlo: sea al apostar por la excelencia excluyente, al hacer de la autonomía de los centros una estrategia de liberalización de la educación al servicio de los mejores o al crear trayectorias formativas diferenciadas y marginales bajo el pretexto de adaptarse a necesidades de estudiantes 'especiales'.

El aumento de programas fuera de la enseñanza ordinaria, ¿una forma de solucionarlo?

En las políticas usuales para prevenir el fracaso, desde los años noventa, la tendencia dominante ha derivado en una proliferación creciente de medidas especiales, sobre todo en la ESO. La legislación al respecto ha sido cuantiosa, quizás hasta abusiva. En este punto se ofrece una muestra ilustrativa de su proliferación.

En el contexto de una investigación llevada a cabo sobre programas extraordinarios de atención a la diversidad, González, Méndez y Rodríguez (2009) realizaron un análisis del conjunto de medidas y actuaciones que han venido aplicándose durante los últimos años, concretamente en la Región de Murcia. Las agruparon en diversas categorías: medidas o programas de apoyo y refuerzo, de apoyo específico, de diversificación curricular, de iniciación profesional (ahora PCPI), de educación compensatoria y PROA (Acompañamiento y Apoyo y Refuerzo). Bajo la categoría de «medidas de apoyo ordinario» agruparon hasta cinco actuaciones diferentes aún más específicas; también incluyeron cinco actuaciones bajo el marchamo de «apoyo específico» y cuatro bajo el de «compensación educativa». En su conjunto, pues, un abanico prolífico, extenso y abigarrado (González et ál., 2009):

Los centros (institutos) –dicen las autoras citadas– no solo se enfrentan al reto de atender cotidianamente a la diversidad de su alumnado, ya de por sí complejo, sino también a un entramado legislativo con frecuencia enmarañado, por el que no es sencillo navegar. La proliferación de normativa sobre el particular no siempre facilita disponer de una visión de las medidas de atención a la diversidad mínimamente comprensiva y clara de en qué consiste y conlleva cada una de las ella, cómo plantearlas y desarrollarlas en el centro (p. 84).

En el País Vasco, otros estudios realizados (Martínez, 2011; Martínez, Sostoa y Mendizábal, 2009) han descrito un panorama algo diferente pero, en el fondo, bastante similar. Ambos casos revelan que esas dos comunidades autónomas –como otras, seguramente–, además de concertar y aplicar medidas nacionales, han hecho uso de sus competencias para añadir al abanico general otros programas propios. En lo que respecta a iniciativas del Ministerio de Educación, los programas de cooperación territorial (MEC, 2010) pueden tomarse como otro ejemplo de la misma tendencia, a escala nacional. En el documento citado se observa un total de 17 programas, agrupados en cinco grandes categorías: mejora del rendimiento, modernización del sistema educativo, potenciación de la formación profesional, información y evaluación como factores de mejora, y profesorado. Coba y Grañeras (2011) han analizado esas y otras actuaciones en materia de superación del fracaso y han constatado logros estimables en determinados indicadores; haremos referencia a ello después. El anuncio reciente de una nueva reforma de la arquitectura del sistema educativo, particularmente por lo que respecta a la ESO, suscita interrogantes serios acerca de hacia dónde y de qué manera va a discurrir nuestra política de apoyos a la prevención del fracaso escolar.

Una valoración parcial con luces y sombras

A pesar de las reservas que vamos a exponer, entendemos que los programas en cuestión han cosechado logros que no se habrían alcanzado en su ausencia. Asimismo, el balance que proponemos es parcial. Para una visión más amplia procede revisar, por ejemplo, el informe elaborado por Coba y Grañeras (2011), donde se ha dado cuenta de un conjunto de actuaciones de mayor alcance y del que nos hacemos eco. Además de una ligera referencia a PROA, daremos cuenta breve –por razones de espacio– de los resultados de algunas de nuestras investigaciones sobre el Programa de Diversifi-

cación Curricular (PDC) y el Programa de Iniciación Profesional (PIP, ahora PCPI). En las referencias citadas se pueden ver estos programas con más detalle.

Tomando en consideración algunos datos ofrecidos por Coba y Grañeras (2011, p. 16), entre el curso 2007 y 2010 se han observado mejoras que permitirían hablar de algunas luces. Así podría interpretarse el hecho de que, entre los dos años citados (los datos del último año están basados en estimaciones elaboradas a partir de los datos de 2008), la tasa de graduación en ESO haya pasado desde el 69,2% al 76,2%, la de abandono escolar temprano haya bajado del 31,0% al 23,9% y, ya en la educación postobligatoria, la de titulación en Secundaria superior haya subido del 52,7% al 63,9%, si se suman las cifras del Bachillerato y la Formación Profesional Superior. Estos resultados han de ser consignados, sin duda, en el haber. Tienen el inconveniente, no obstante, de que son reflejo únicamente de datos medios nacionales y, por lo tanto, no dan cuenta de diferencias locales. Por otro lado, no hay bases para establecer relaciones directas entre los programas descritos y la mejora de los indicadores citados. Algunos programas, como el PDC o el PIP (antes PGS), por ejemplo, vienen desarrollándose hace más de una década y solo se han constatado logros como los aducidos en los cursos citados, por lo que, a nuestro entender, sería difícil establecer si dichos logros se deben a tales programas o a otras actuaciones y circunstancias sociales y escolares.

PROA ha contado con un seguimiento y una evaluación propios en la amplia muestra nacional de centros donde se ha desarrollado (Rivière; 2008; Manzanares y Ulla, 2011). Como es objeto de un tratamiento específico por otras contribuciones en este mismo monográfico, solo seleccionaremos algunos datos relevantes para nuestro propósito. Entre sus *luces*, destacamos la valoración tanto de la versión de acompañamiento como de la de apoyo y refuerzo por todos los participantes (desde los profesores y los equipos directivos hasta los estudiantes y las familias); la mejora en la promoción de curso suscitada por la continuidad del programa de acompañamiento en centros; las mejoras en Lengua y Matemáticas; la existencia de una buena planificación y coordinación, así como de una percepción positiva –tanto por parte de los profesores como de los alumnos implicados– de las aportaciones a la mejora de PROA en su conjunto. Aquello que se interpreta como *sombras* tiene que ver con las diferencias observadas entre Primaria y Secundaria (por la edad de los alumnos y la cultura de cada una de esas etapas); con el hecho de que tanto el acompañamiento como el apoyo y el refuerzo muestran mejores resultados en los centros de reciente incorporación que en los que llevan dos o tres años desarrollándolos (un tema pendiente de explicar es la constatación de que la versión del acompañamiento funciona mejor allí donde los tutores acompañantes son docentes en lugar monitores externos, como apunta

Rivière -2008-, aunque este dato se matiza en la evaluación más reciente de Manzanares y Ulla -2011-; y, por último con que la colaboración de otras instituciones como los centros de profesores ha sido escasa y no se ha detectado una formación del profesorado para la implementación (Manzanares y Ulla, 2011).

Para ilustrar luces y sombras de PDC y PIP, solo tomaremos ciertos datos de las investigaciones realizadas en Murcia (Escudero, 2005; *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 2009, p. 13.3) y en el País Vasco (Martínez, 2011; Martínez et ál., 2009), en las que, además de estudios de campo (cuestionarios y entrevistas), se realizaron estudios de caso, observaciones de aula e historias de vida del alumnado (Portela, Nieto y Del Toro, 2009).

El PDC y el PIP, como el PROA, suelen ser apreciados por los centros, por los profesores en general -y todavía más por los docentes implicados-, así como por la mayoría de los estudiantes. Los alumnos valoran mucho el hecho de que los profesores de esos programas los ayudan más y mejor a comprender los contenidos que los anteriores docentes de la ESO, se muestran más cercanos y dispuestos a ayudarlos con las dificultades de aprendizaje, los apoyan y los tratan bien. La participación en los programas les ha permitido recuperar el interés por el trabajo escolar, mejorar sus expectativas de seguir estudiando y tener experiencias de éxito en lugar de fracasos continuados (Escudero, 2005; Martínez, 2011).

En relación con el profesorado, diferente según la comunidad autónoma y según otras variables profesionales, es justo destacar que hemos encontrado buenos ejemplos de docentes «militantes» en pro de la equidad. Han dedicado a estos alumnos lo mejor de sí mismos, en ocasiones han cumplido con el papel de ser sus «abogados defensores» en los centros y departamentos. En la mayoría de los casos, las tasas de graduación en la ESO vía PDC rayan en el 80% (aunque hay variaciones por años y cursos); por su parte, el PIP (donde la deserción puede llegar a ser notable) ha servido a veces como una vía hacia la Formación Profesional de Grado Medio. En otros casos, aunque son menos, también ha servido como vía para entrar en el PDC y lograr la graduación en ESO.

Las *sombras* más llamativas se refieren a que esos programas ocupan un lugar marginal en los centros a pesar de su valoración. Se aprecia en los criterios aplicados a la asignación del profesorado: es escaso el número de profesores de mayor experiencia y cualificación. También se deja notar en la planificación del currículo y la enseñanza: una vez que se ha elaborado el proyecto formal que la Administración exige, este no suele ser objeto sistemático de mejora, sino que se deja ampliamente en las manos «libres» de cada docente. La distribución de recursos y de espacios, incluidos los

horarios, tiene un tratamiento desigual. Tanto este aspecto como sobre todo el hecho de que el PDC y el PIP muestran una clara jerarquía y distinción entre sí –además de, evidentemente, la que ya supone cada uno respecto al currículo y la enseñanza ordinarios– revelan que las calificaciones, catalogaciones y etiquetas tienen un papel muy activo en las valoraciones y respuestas a las dificultades del aprendizaje.

Generalmente, los centros tienen bien establecidos los criterios y procedimientos por los que se derivan alumnos hacia una u otra medida, aunque esta derivación lleva consigo la reducción de expectativas, una merma de los contenidos trabajados, así como una relajación –más acusada en el caso del PIP– de los criterios de evaluación del rendimiento escolar. Los procesos de enseñanza y aprendizaje observados en las aulas muestran, igualmente, una notable heterogeneidad. En casi todas las clases analizadas prevalecen buenas relaciones y un clima positivo y distendido, aunque no siempre es favorable para aprender con el orden y la persistencia que convienen. No en todas ellas, sin embargo, se utilizan metodologías y materiales didácticos acordes con la globalización de los contenidos por ámbitos (siguen primando las asignaturas), ni en todas se observan tareas y actividades que busquen una comprensión profunda de los contenidos y el desarrollo de habilidades superiores de pensamiento, indagación, creatividad y resolución de problemas.

Hemos observado una mayor globalización de los contenidos y un uso de metodologías basadas en proyectos y problemas –expresamente centradas en el cultivo de habilidades superiores, más en los ámbitos de tecnología y práctica que en los otros, y más, a su vez, en el ámbito científico-matemático que en el sociolingüístico (PDC)–. Estas metodologías también son más patentes en el ámbito específico de Formación Profesional del PIP que en la formación básica de este mismo programa, aunque hemos observado unos cuantos ejemplos de clases en las que se trabaja bien este aspecto, centrado en restañar lagunas importantes de aprendizajes instrumentales y básicos.

En uno de los proyectos de investigación realizado se pretendió identificar la existencia o no de buenas prácticas (Escudero, 2009). En un «Tema del Mes» de *Cuadernos de Pedagogía* (Escudero, 2008, donde también se recogieron otras experiencias distintas a las que nosotros estudiamos) y en el citado monográfico de la revista *Currículum* (Granada), hemos dado cuenta de ello. Las conclusiones apuntan a que hay casos de buenas prácticas individuales, pero no de equipos docentes. Hay ejemplos de buenos programas «consentidos» por los centros, pero no abundan, salvo alguno aislado, centros que, como tales y en su conjunto, estén activa y conjuntamente involucrados en la prioridad de prevenir colectivamente el fracaso (Luzón, Porto, Torres y Ritacco, 2009; Martínez, 2011).

Como en la evaluación de PROA, nuestras investigaciones revelan serios problemas en la formación del profesorado. Cuando los docentes opinan sobre la importancia de su formación para la mejora sucesiva del PDC y del PIP, no solo afirman que ha sido muy escasa, sino también que no es uno de los asuntos más importantes a los que habría que atender (Escudero, 2005). Cuando hablan de la política y los apoyos por parte de la Administración, abundan en que sus directrices desconocen la realidad del alumnado y la de ellos mismos como docentes. Cuando se les preguntó a quienes trabajan con los alumnos de Iniciación Profesional en centros fuera de los IES (llamados CIP en el País Vasco) acerca de su valoración del entonces previsto PCPI manifestaron claras dudas sobre el futuro del programa, argumentando que la filosofía y las prácticas que requieren esos alumnos son ajenas a la cultura y la enseñanza de los centros de Secundaria (Martínez, 2011).

Una explicación teórica de las sombras y algunas propuestas alternativas

En las condiciones actuales de crisis, el objetivo de reducir el fracaso es tan justo e imperativo como complejo y difícil. Aunque viendo las cosas con cierta perspectiva, puede que para promover las condiciones, factores o dinámicas más adecuados no solo esté en cuestión –como se dijo anteriormente– qué cosas hacer y cómo, sino, sobre todo, la necesidad de revisar la comprensión de ese reto, profundizando en la reflexión sobre la naturaleza y los significados que encierran el éxito y el fracaso escolar.

En relación con los programas específicos para atender a los estudiantes con más dificultades escolares

Con la intención de rescatar algunas luces observadas en el desarrollo de los programas específicos de apoyo y sugerir alguna explicación de las sombras, formularemos a continuación tres interrogantes y sus propias consideraciones.

¿Es adecuada y suficiente la proliferación de programas para abordar el fracaso y garantizar el éxito escolar? Las evidencias mejor documentadas y contrastadas que se han obtenido en diferentes investigaciones (Escudero, 2009; Barber y Moused, 2007; Fullan, 2010; Noguera, 2011; Zyngier, 2011) nos permiten concluir que la puesta en marcha de algunos programas excepcionales ha supuesto logros parciales que no habrían ocurrido sin ellos. De hecho, muchos alumnos han sacado provecho de esas segundas oportunidades y restañado heridas académicas, personales y sociales y, des-

de luego, su exclusión educativa ha sido menos severa que la que habrían sufrido de no disponer de tales apoyos, reconocimiento, atención y cuidado. Así que a diferencia de épocas precedentes, se puede afirmar que parte del sistema educativo actual, algunos centros y un sector del profesorado siguen ofreciendo muestras palpables de lo que comporta creer en el valor de la educación y el derecho a ella, y lo que conlleva poner sus mejores conocimientos, capacidades y compromisos al servicio de los sujetos y colectivos más vulnerables y susceptibles de quedar excluidos de los logros educativos teóricamente garantizados.

De todas formas, el hecho de considerar que muchos de esos programas son un testimonio vivo de que, para algunos estudiantes, el currículo, la enseñanza y las relaciones pedagógicas pueden ser diferentes y mejores a las de las aulas ordinarias en las que no fueron bien acogidos ni reconocidos nos lleva a centrarnos de nuevo en la poca o al menos insuficiente capacidad inclusiva del sistema educativo, del currículo y de la enseñanza ordinaria, a pesar de que estos son el lugar común donde todos los alumnos sin excepción debían aprender cada vez más y mejor.

En ese sentido, nuestra respuesta a la pregunta inicial no sería tan positiva y favorable al uso de medidas especiales, una vez comprobado que su aumento progresivo no solo no está reduciendo el nivel del fracaso escolar, sino que paradójicamente está reforzando la idea de que es el alumnado (individual y colectivamente) el responsable de su fracaso y de que solo fuera de los espacios ordinarios y con programas excepcionales es posible atender sus necesidades. Por ello, y sin poner en cuestión si las distintas medidas y programas adoptados en la propuesta del MEC (2010) -mejora del rendimiento, modernización del sistema, información y evaluación como factor de calidad, formación del profesorado, programas como el PROA, etc.- son o no importantes, quisiéramos centrar la reflexión en si se espera realmente mejorar la calidad del sistema y, por ello, reducir el fracaso tratando cada una de ellas por separado y sin analizar la enseñanza ordinaria. Ya que, una vez que se han reconocido sus luces como es debido, lo que las sombras revelan es que muchas medidas no ordinarias y programas específicos están pensados o al menos desarrollados *en y para* los márgenes (estudiantes, docentes y centros especiales, o sea públicos), pero no *en y para* el núcleo del sistema, el currículo y la enseñanza a favor de todos los estudiantes. Esto contribuye a la fragmentación y dualidad del sistema (entre centros públicos y privados, y dentro de cada uno de ellos entre programas, entre estudiantes y entre profesores).

¿Es necesario revisar qué entendemos por fracaso y qué agentes son los responsables? Venimos sosteniendo que la prevención del fracaso no solo concierne a cómo hacer las cosas, sino también a cuáles son las ideas, los presupuestos y la comprensión

que subyacen a las cosas que se hacen. En este sentido, es ineludible revisar lo que queremos decir cuando hablamos de fracaso, qué factores, condiciones y dinámicas lo producen, a quiénes consideramos sus agentes responsables y, entonces, de qué manera han de redistribuirse las responsabilidades para prevenirlo o remediarlo.

En esta materia, los avances serán poco probables mientras siga enraizada en mentalidades y prácticas una concepción individualista del éxito y el fracaso, o la convicción de que hay quienes valen y quienes no valen para el estudio. Está por tanto en entredicho la misma noción de capacidad o discapacidad en curso. No habrá políticas ni centros y aulas educativas inclusivos de calidad allí donde persista la idea de que el logro de los aprendizajes (¿cuáles de ellos?) es más una cuestión de mérito que de derechos. Y allí donde se sostenga que lo que les pasa a los estudiantes en las aulas, lo que aprenden o dejan de aprender, depende en su mayor parte o en exclusiva *de* ellos y de sus familias, pero no de la escuela ni de las políticas educativas, los focos de atención seguirán centrados en los sujetos, en sus déficits, en su descalificación. Como mucho, se aceptará y valorará la existencia de medidas generosas, pensadas, en un sentido, para habilitar espacios adaptados a quienes no van bien; en otro, para dejar intacto el orden escolar vigente y, como suele afirmarse, proteger de las molestias que suponen los individuos «que no van bien» a quienes quieren y pueden aprender. Así se mantiene la lógica que refuerza las desigualdades injustas y que, con frecuencia, ni siquiera es adecuada para los alumnos que le sacan más provecho.

En este sentido, la revisión realizada de la literatura sobre éxito y fracaso, inclusión y exclusión educativa, capacidad y discapacidad, riesgo o vulnerabilidad escolar nos permite afirmar que, para hacer una interpretación adecuada de los diferentes resultados obtenidos por tantos programas y de su impacto en la mejora de la calidad de la enseñanza, es necesario revisar la concepción teórica que subyace a ellos. Al fin y al cabo, se trata de fenómenos que tienen muchas dimensiones, que resultan de la confluencia de múltiples factores y que están constituidos por algunas acciones acertadas, pero por muchas omisiones indebidas. Si, como es cierto, hay sujetos y colectivos que no van bien, que no se implican en el aprendizaje como sería deseable (González, 2010) y que no aprenden lo que se les enseña, es necesario abordar que nada de ello ocurre en el vacío. Suele suceder así, además de por un sinfín de factores extraescolares, porque hay centros y docentes que tampoco resultan adecuados a estos alumnos, tampoco se implican como sería deseable en ayudarlos a aprender y no saben, no pueden o no están por la labor de hacerse cargo de sus realidades académicas, personales y sociales. Esa ha sido la lógica que antes ha hecho más profunda la brecha de separación entre la escuela y los sujetos más desaventajados (y la sigue haciendo). Una

brecha que, por cierto, tantas reformas como las conocidas no han logrado atenuar significativamente (Escudero y Martínez, 2011; Noguera, 2011).

No se entenderá ni afrontará adecuadamente el fracaso escolar, si es que persiste aquí y ahora (en algunos sistemas como el nuestro con expresiones elevadas), mientras no se active la conciencia de que es un fenómeno relacional, no una realidad natural o irremediable, y de que todos los implicados tienen alguna parte de responsabilidad en él. Sin duda, también un determinado orden escolar (y social) que, por acciones u omisiones, contribuye a generarlo, mantenerlo, sancionarlo. La cultura y los contenidos dominantes, los aprendizajes exigidos y los marginados, las oportunidades creadas para aprender, las relaciones pedagógicas o las pautas que rigen el gobierno de los centros, la profesión docente y su desempeño conforman órdenes educativos incluyentes o excluyentes. Así pues, el fracaso escolar no es ajeno a determinadas políticas sociales y educativas, unas proclives a garantizar la formación de un modo justo, otras obsesionadas con dejar de lado a los de siempre.

Digámoslo con claridad: o ese orden escolar inhóspito para muchos se altera y se transforma con otros presupuestos y prácticas alternativas a las vigentes, o las desigualdades injustas crecerán más y más. O los programas específicos dejan de representar vías de fuga y derivación y el currículo y la enseñanza ordinaria asumen sus objetivos y actuaciones, o cuantas más medidas y programas «no ordinarios» se habiliten, mayor será la deriva de los alumnos con más desventajas hacia ellos. Al mismo tiempo, estos programas servirán para proteger el orden vigente, potenciar la dualidad de la enseñanza y del propio sistema y redistribuirán de forma desigual a la población escolar entre la enseñanza pública y la privada, e incluso dentro del mismo sistema público (Martínez, 2011). Recordemos que aquí, como en otros países, los centros con más programas para «sujetos diversos» suelen ser objeto de estigmatización, generan fugas de las clases sociales con mayor capital económico, cultural y social y acaban polarizando las tensiones entre la red pública y la privada en perjuicio de aquella (Dubet y Duru Bellat, 2007). Por lo tanto, la proliferación de medidas especiales no solo remite a cuestiones organizativas y pedagógicas, sino también a otras de un claro carácter social y político.

¿No será que, en el fondo, el fracaso escolar tiene que ver más con las ideas y los discursos que con los programas y las prácticas? Es muy posible que así sea. Por ello se habla con acierto de la exclusión discursiva en lo social (Herzog, 2010) y de la importancia que tienen en la educación el uso y el abuso de etiquetas, calificaciones y catalogaciones sobre la capacidad o la discapacidad, como si se tratara de realidades objetivas (Escudero et ál., 2009). El éxito o el fracaso no son realidades objetivas,

sino fenómenos construidos social y culturalmente. Las palabras empleadas no solo designan algo independiente de ellas: crean aquello a lo que se refieren, definen, interpretan y valoran. Los lenguajes no solo tipifican sino que, aderezados en discursos que explican por qué y cómo son y ocurren las cosas, terminan avalando unas actuaciones y dejando por el camino otras diferentes, acaso mejores.

Si las raíces más profundas del fracaso escolar anidan en palabras, significados y discursos –y no solo en las prácticas hechas u omitidas–, su naturaleza constitutiva es radicalmente cultural. Por ello, una buena parte de las políticas en liza representa confrontaciones culturales entre distintos modos de ver y de entender lo que ha de hacerse, por qué y cómo. Así las cosas, más que los programas como estructuras, lo que importa es lo que sucede dentro de ellos, los significados que llegan a construirse con unos u otros relatos y discursos. En este plano, se elaboran y circulan ciertos discursos, dentro y fuera de los centros, acerca de quiénes tienen derecho a la educación y quiénes no, por qué las desigualdades han de combatirse o por qué no, quiénes están llamados a corresponsabilizarse de ello. De hecho, hay análisis fundados que sostienen que las mejores intenciones de ciertos programas o medidas específicas pueden no alcanzar sus logros, si sus ingredientes culturales no se desvelan y trabajan críticamente. En términos más radicales, puede suceder que la mera existencia de aquellas, lejos de remediar lo que pretenden (la prevención del fracaso), formen parte de un pensamiento y de una estrategia de fondo que contribuyan incluso a aumentarlo (Escudero et ál., 2009).

Algunas propuestas para hacer cambios profundos en el sistema y la educación

De acuerdo con los criterios y principios democráticos y equitativos, con los que se ha venido realizando el análisis de los resultados ofrecidos, la educación no mejorará, a menos que los sistemas escolares asuman la prioridad de que todos los alumnos aprendan y a menos que se reduzcan efectivamente las desigualdades injustas en contenidos, oportunidades y resultados. Partiendo de dichos principios, y de que en este campo no hay certezas empíricas, presentamos de manera forzosamente abreviada algunas propuestas, con la intención de que se tomen como temas de discusión y deliberación socioeducativa entre los diferentes agentes implicados.

- Hacer posibles los avances progresivos en un lucha efectiva contra las desigualdades educativas existentes requiere inteligencia y propósitos morales concentrados en definir y promover una buena educación, empeñada en y

capaz de garantizar el éxito escolar combatiendo decididamente el fracaso. Esa tarea tiene que ser una prioridad nacional, autonómica, de cada zona escolar, de cada centro y de cada aula. Hace un par de años quedó fuera de un pacto social y político al respecto, pero sigue siendo necesaria incluso en tiempos adversos. Por decirlo, que no quede.

- Se puede discutir de todo, pero no parece razonable poner una y otra vez en cuestión la arquitectura del sistema. No llevará a ninguna parte la insistencia en medidas parciales y fragmentarias, ni tampoco la ¿libre? concurrencia y elección de la ciudadanía entendida como resorte para lograr una buena educación de particulares. Es el sistema educativo en su conjunto el que está llamado a garantizar y velar por una buena educación universal, al menos en la etapa obligatoria. Que haya buenos centros abiertos a todos, buenos docentes, un currículo y una enseñanza inclusivos son aspiraciones cuyo cumplimiento requiere fortalecer la educación pública. Todo lo que la debilite irá en contra de una apuesta consecuente por el éxito escolar y la erradicación del fracaso.
- Apostar por el éxito en los estudios es algo que lleva inexorablemente a interpelar y transformar el orden escolar vigente. Para que sea más habitable por todos, el currículo está llamado a sufrir cambios profundos. Cambios en los contenidos y en los aprendizajes que se trabajan en cada etapa y curso; en los métodos, en los materiales didácticos, en las relaciones pedagógicas y en los apoyos personalizados, para que ocurran más dentro y menos fuera del ámbito escolar. Cambios en lo que se valora y se evalúa, así como en los instrumentos de evaluación, en los datos que se obtienen y en el buen uso que de ellos ha de hacerse con claros propósitos de mejora. Reclamar centros, currículos y aulas habitables por todos no tiene nada que ver con rebajar el nivel, sino, más bien, con someterlo a análisis, fundamentarlo bien y clarificarlo, y con trabajar consecuentemente para que todos aprendan el máximo posible. No con contenidos devaluados, sino rigurosos, relevantes, significativos, conectados con el mundo de los alumnos y aptos para enriquecer sus capacidades de comprenderlo y criticarlo, de resolver situaciones y problemas, de comunicar, de ser creativos, de lograr una imagen positiva de sí mismos y de establecer vínculos con los demás, basados en derechos y en deberes.
- Hacer posible una buena enseñanza y unos buenos aprendizajes para todos pasa necesariamente por hacer posibles, asimismo, buenos aprendizajes para todo el profesorado. La prevención del fracaso no puede estar solo en las manos de quienes trabajan en programas especiales. Las políticas de profesorado

(formación inicial, selección, desarrollo profesional) han de ser consecuentes con el derecho a la educación como una responsabilidad de todo el sistema, de todos los centros, de todos los profesores. Hacerlo posible, asimismo, interpela al gobierno y a la gestión de los centros, al liderazgo de los equipos directivos (González, 2008; Bolívar, 2012) y de otras figuras existentes; alude a los derechos y deberes docentes. Sustener condiciones de trabajo idóneas (¡mucho cuidado con los recortes!), hacer efectivo que los lugares de enseñanza sean también lugares de formación docente en los que aprender, innovar, observar y analizar lo que va sucediendo y sostener un pulso reflexivo y crítico de mejora son caminos necesarios por los que transitar: lo están haciendo los sistemas educativos de más calidad, más justos y democráticos. Se puede hacer también aquí.

- La lucha contra la exclusión y a favor de la inclusión no se podrá librar de forma adecuada si se hace únicamente en cada centro de manera aislada. Los poderes públicos, sus políticas, administración y diferentes servicios (inspección, responsables de las unidades de las Consejerías de Educación, formación y asesoramiento, etc.) tienen tareas insoslayables que asumir para que todos los centros, todas las zonas -y, al cabo, el sistema como un todo- sean inclusivos. Puede parecer exagerado decirlo y, desde luego, es este un tema pretencioso donde los haya. A pesar de ello, debe enunciarse y llevarse a cabo. Al igual que la formación inicial, la selección, el desarrollo y los aprendizajes del profesorado son necesarios para avanzar en experiencias y resultados escolares equitativos, los servicios y profesionales que trabajan en la Administración nacional y autonómica tienen que aprender y formarse para cumplir sus cometidos, entre ellos crear condiciones favorables para que centros y docentes desarrollen capacidades y compromisos con la mejora. Los planteamientos sistémicos de las reformas insisten expresamente en ello (Fullan, 2010): los poderes públicos no solo han de legislar lo justo y lo debido, sino que también deben implicarse activamente en la educación a la que todas las personas tienen derecho.
- El objetivo de avanzar en la reducción de la brecha de las desigualdades educativas y garantizar efectivamente el derecho a la educación desborda los contextos y las posibilidades escolares. Es necesario, por lo tanto, centrar la mirada también en las relaciones y alianzas que han de crearse entre los centros, las familias, la comunidad, el sector de otros servicios y empresas. Se ha de tener una visión de los centros como espacios integrados de servicios donde

se amplíen las oportunidades de formación más allá del horario escolar (por ejemplo para apoyos y acompañamientos de quienes lo necesiten), abiertos a la formación de otros colectivos además del alumnado, en los que la participación de diversos agentes sea posible y efectiva y haga que se constituyan redes de capital social. Sus contribuciones a la prevención del fracaso, al éxito y a la transición entre etapas -y entre la escuela y el mundo adulto- pueden ser claves.

En resumen, es necesario superar la tentación más pragmática, rápida y menos comprometida de seguir poniendo en marcha numerosas medidas parceladas y marginales. Y en su lugar, reclamar sinergias múltiples en diversos niveles; crear y fortalecer ciertos valores, capacidades y compromisos individuales y colectivos, que permitan desarrollar el continuo de respuesta adaptativa que necesita todo sistema educativo, que pretenda dar respuesta a la diversidad de forma inclusiva y con ello prevenir o al menos combatir en profundidad el fenómeno del fracaso.

Referencias bibliográficas

- Ainscow, M. et ál. (2007). *Equity in Education. New Directions*. Mánchester: Center for Equity in Education, University of Manchester.
- AA.VV. (2009). Monográfico Fracaso Escolar y Exclusión Educativa. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev133ART1.pdf>
- AA.VV. *Profesorado. Currículum y Formación del Profesorado*, 13 (3). Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev91ART1.pdf>
- Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *How the World's Best Performing School Systems Come out on Top*. Recuperado de <http://www.mckinsey.com>
- Bolívar, A. (2012). *Políticas actuales de mejora y Liderazgo educativo*. Archidona (Málaga): Aljibe.
- Coba, E. y Grañeras, M. (Dirs.). (2011). *Overcoming School Failure: Policies that Work. Spanish OCDE*. Descripción de proyecto, OCDE. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/6061/48631820.pdf>

- Dubet, F. y Duru-Bellat, M. (2007). What Makes for Fair Schooling. En Teese y otros (Eds.) *International Studies in Educational Inequality: Theory and Policy*, vol. 3. Dordrecht: Springer.
- Escudero, J. M. (2005). Fracaso escolar, exclusión educativa. ¿De qué se excluye y cómo? *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev91ART1.pdf>
- (2008). Buenas prácticas ante el riesgo de exclusión en la ESO. *Cuadernos de Pedagogía*, septiembre.
- (2009). Buenas prácticas y programas extraordinarios de atención al alumnado en riesgo de exclusión educativa. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 13 (3), 108-141.
- (en prensa). Formas de exclusión educativa. *Cuadernos de Pedagogía*.
- González, M.^a T. y Martínez B. (2009). El fracaso escolar como exclusión educativa: comprensión, políticas y prácticas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 50, 41-64.
- Escudero, J. M. y Martínez, B. (2011). Inclusión y cambio escolar. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55, 85-105.
- Fullan, M. (2010). *All Systems Go*. Thousand Oaks (California): Corwin.
- González, M.^a T. (2008). Diversidad e inclusión educativa: algunas reflexiones sobre el liderazgo en el centro escolar. *REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6 (2), 82-99.
- (2010). El alumno ante la escuela y su propio aprendizaje: Algunas líneas de investigación en torno al concepto de implicación. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Recuperado de <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol8num4/art1.pdf>
- Méndez, R. y Rodríguez, M.^a J. (2009). Programas de atención a la diversidad: legislación, características, análisis y valoración. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev133ART3.pdf>
- Herzog, B. (2011). Exclusión discursiva. Hacia un nuevo concepto de exclusión social. *Revista Internacional de Sociología*, 69 (3), 607-626.
- Luzón, A., Porto, M., Torres, M. y Ritacco, M. (2009). Buenas prácticas en los programas extraordinarios de atención a la diversidad en Centros de Educación Secundaria. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev133ART9.pdf>

- Manzanares, A. y Ulla, S. (2011). *Evaluación del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo. Curso 2009-2010*. Madrid: Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional.
- Martínez, B. (2002). La educación en la diversidad en los albores del siglo XXI. En D. Forteza y M. R. Rosselló (Eds.), *Educación, diversidad y calidad de vida*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears.
- (2011). Luces y sombras de las medidas de atención a la diversidad en el camino de la inclusión educativa. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 70, (25: 1), 165-184.
- Martínez, B., Sostoa, V. y Mendizábal, A. (2009). Una oportunidad para que los jóvenes que fracasan en la escuela puedan salir de la zona de riesgo de exclusión social. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev133ART10.pdf>
- MEC (2010). *Programas de Cooperación Territorial*. Madrid: Ministerio de Educación.
- Noguera, P. (2011). The Politics of School Reform: A bolder and Bold Approach to Newark. *Berkeley Review of Education*, 2 (1) 5-25.
- Ossandon, J. (2003). *Objeto pedagógico perdido: exclusión en la inclusión educativa*. Universidad de Chile. Recuperado de www.icso.cl/images/Paperss/objeto.pdf
- Portela, A., Nieto, J. M. y Toro, M. (2009). Historias de vida: Perspectiva y experiencia de exclusión e inclusión educativa. *Profesorado. Revista Currículum y Formación del Profesorado*. Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev133ART8.pdf>
- Raffo, C. et ál. (2009). Education and poverty: mapping the terrain and making the links to educational policy. *International Journal of Inclusive Education*, 13 (4), 341- 358.
- Rivière, V. (2008). Plan PROA: Balance de tres cursos. *Cuadernos de Pedagogía*, 382, septiembre.
- Zyngier, D. (2011). (Re)conceptualising risk: left numb and unengaged and lost in a no-man's-land o what (seems to) work for at-risk students. *International Journal of Inclusive Education*, 15 (2), 211-231.

Dirección de contacto: Juan M. Escudero Muñoz. Universidad de Murcia. Facultad de Educación, Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Campus Universitario de Espinardo, 30100 Murcia, España. E-mail: jumaes@um.es



**Implementación de políticas de apoyo
y refuerzo educativo a nivel autonómico**

**Application of Policy on Educational
Support and Remedial Education
at the Regional Level**

Los compromisos singulares entre administración y centros para el éxito educativo

Singular Agreements between the Administration and Schools for Educational Success

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2012-EXT-212

Carlos L. Ayala Flores

IES San Isidro. Azuqueca de Henares, Guadalajara, España.

Víctor Molina García

IESO Juan de Valdés. Carboneras de Guadazaón, Cuenca, España.

Rosario Prieto Romero

CEIP Ilarcuris. Illescas, Toledo, España.

Resumen

La autonomía de los centros educativos para definir sus objetivos, planificar sus acciones e implicarse en procesos de mejora del rendimiento y la convivencia es la mejor forma de conseguir que los alumnos progresen en sus aprendizajes; por esta razón, dicha autonomía viene recogida en la legislación básica y debe ser apoyada de forma inequívoca por las administraciones educativas. En este trabajo, se ilustra y argumenta cómo, aprovechando que el Estado central le transfiere las competencias en materia de educación, la Administración regional de Castilla-La Mancha define un modelo educativo equilibrado entre las líneas directrices que se marcan para todos y las adaptaciones necesarias que cada contexto precisa. Para hacer realidad este modelo, la Administración suscribe con los centros educativos que lo desean una suerte de convenios, denominados *compromisos singulares*, por los que los dota de recursos adicionales y les facilita asesoramiento y formación, todo ello a cambio de que definan una propuesta de actuación convenientemente ajustada a las necesidades de sus alumnos. Estos compromisos

se sustentan en una serie de normas, programas y medidas de carácter regional, que se ponen en marcha como consecuencia de unas políticas orientadas a la calidad educativa y a la equidad que persiguen el éxito para todos. Los compromisos singulares son la fórmula escogida por la comunidad autónoma para concretar los planes de cooperación territorial entre la Administración del Estado y la regional; se trata de planes dirigidos a la mejora del rendimiento escolar, a la prevención del absentismo, a la colaboración con las familias y el entorno, o a la permanencia de los alumnos en el sistema educativo. Al mismo tiempo, prefiguran un futuro uso de la autonomía escolar, concediendo pleno sentido a las actuaciones que, para toda la región, se diseñaron en materia de planificación del currículo, orientación, formación del profesorado, convivencia, educación intercultural y reducción del abandono escolar temprano.

Palabras clave: autonomía escolar, política educativa, éxito educativo, administración educativa, escuelas inclusivas.

Abstract

Allowing schools autonomy to define their goals, plan their actions and improve their performance as academic institutions and as communities is the best way to get students to make progress in learning. Therefore, school autonomy is reflected in basic legislation and should be unequivocally supported by education authorities. This paper illustrates and argues how the regional government of Castilla-La Mancha has seized the opportunity posed by the central government's devolution of powers in education to define a model of education that stands poised between the common guidelines set for everyone and the necessary adjustments each context requires. To carry the model into practice, the regional government signs what are called «singular agreements» with schools that wish to participate. Through singular agreements, schools receive additional resources, advice and training in exchange for defining an action proposal tailored to the exact needs of their students. Singular agreements are based on a series of regional regulations, programmes and measures launched as a result of policies seeking fairness and quality in education, in pursuit of success for all. Singular agreements are the way the autonomous region has chosen to implement territorial cooperation plans between the national and regional administrations. These cooperation plans are aimed at improving school performance, preventing non-attendance, working with families and the environment and keeping students in the educational system. At the same time, the plans set the stage for a future use of school autonomy; they give full meaning to the actions designed for the entire region on curriculum planning, guidance, teacher training, social interaction, intercultural education and the reduction of drop-outs.

Key words: school autonomy, education policy, success in education, education administration, inclusive schools.

Introducción

La fe en la educación se nutre de la evidencia de que esta puede mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, su comprensión sobre el mundo, sus relaciones, sus valores, el bienestar social y económico. Estamos convencidos de que con la educación se puede avanzar hacia una mejora de los individuos y de la sociedad (OECD, 2009).

La ampliación de la escolaridad obligatoria y las políticas sociales llevadas a cabo han contribuido a que muchos jóvenes, que antes abandonaban la escuela y se empleaban en trabajos poco cualificados, sigan en las aulas. Además, el movimiento por la integración que comenzó hace aproximadamente 25 años ha hecho que dentro de los centros tengamos alumnos con discapacidad que antes estaban en sus casas o en instituciones puramente asistenciales. Y, finalmente, el fenómeno de la inmigración creciente hace que compartamos las aulas con personas venidas de muy diferentes lugares y países.

Como consecuencia de todo ello, basta entrar en cualquiera de nuestras escuelas para observar que la diversidad es una característica esencial de ellas. Pero, lejos de contemplarla como un problema, valoramos esta diversidad como una ocasión para el enriquecimiento mutuo.

No se puede desperdiciar la inteligencia de una sola persona. En sociedades como la nuestra, quienes no acceden al éxito educativo quedan excluidos socialmente, ven impedida su participación plena en la sociedad. Y decimos *éxito, no mera escolarización, porque debemos plantearnos claramente que el fracaso escolar es también una forma de exclusión*.

La Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006) establece que los poderes públicos deben prestar una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, a la cualificación y formación del profesorado, su trabajo en equipo, la dotación de recursos educativos, la investigación, la experimentación y la renovación educativa, el fomento de la lectura y el uso de bibliotecas, la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, la función directiva, la orientación educativa y profesional, la inspección educativa y la evaluación.

El sistema educativo debe buscar un modelo de calidad que tenga como correlato inseparable un modelo de equidad. La calidad educativa se alcanza cuando a través del proceso de enseñanza y aprendizaje somos capaces de desarrollar al máximo las capacidades de todos y cada uno de los alumnos en un contexto no excluyente, que contempla la diversidad de alumnos y facilita el aprendizaje cooperativo. Es patente que hacer mayor uso -y mejor- de la autonomía, y de la responsabilidad que debe

acompañarla, tiene una relación directa con el incremento del rendimiento escolar (Bonaf, 2003). Sin embargo es también necesario que el sistema educativo busque un equilibrio entre la autonomía y la equidad, pues existe una evidencia empírica de que la centralización de los sistemas educativos está asociada con la persistencia de altas desigualdades (Calero, 2010).

En la persecución del éxito para todos, los centros educativos y los profesores tienen un papel esencial. Los centros deben tomar medidas, dentro del espacio de autonomía que las administraciones les conceden y aprovechando los recursos, normas y apoyos que estas les brindan. Por su parte, las administraciones deben articular con inteligencia los instrumentos normativos, proveer recursos suficientes y sustentar las diferentes necesidades de los contextos escolares sin que ello suponga distintas oportunidades para el alumnado.

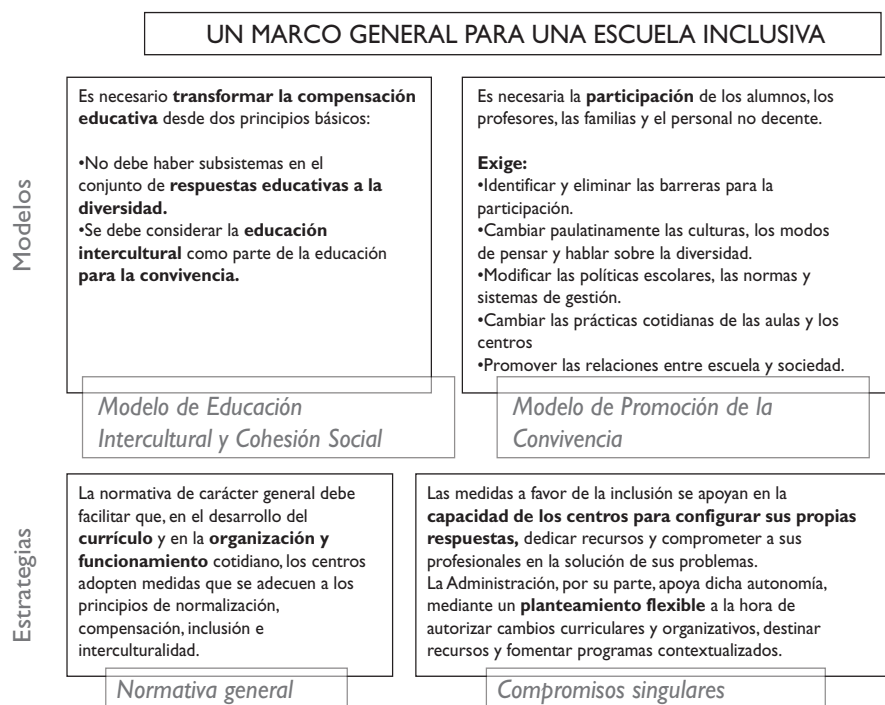
La comunidad autónoma de Castilla-La Mancha asumió las competencias en materia de educación en el año 2000 y, desde entonces, ha dirigido sus políticas a perseguir el éxito educativo para todos en condiciones de igualdad (Manzanares y Sánchez Santamaría, 2012). Los centros educativos han aprovechado bien estas posibilidades, lo que ha permitido mejorar en ocho puntos la tasa de titulación en Educación Secundaria Obligatoria, una cifra aparentemente modesta, pero importante si se tiene en cuenta la deficitaria situación de partida en inversiones y nivel de formación (Plan para la Reducción del Abandono Escolar, 2010). En este marco, destacan aquellos centros que suscribieron con la Administración educativa *compromisos singulares* para promover el éxito educativo.

Los compromisos singulares son una suerte de convenios entre la Consejería de Educación y los centros educativos que pretenden buscar un equilibrio entre calidad, equidad y autonomía para mejorar los resultados escolares, promover la convivencia, fomentar la participación, reducir el absentismo y luchar contra el abandono escolar temprano. Se suscriben por iniciativa de la Administración, pero siempre que el centro -liderado por el equipo directivo- acepte trabajar en esa línea, defina sus objetivos y proponga unas actuaciones y recursos para lograrlos. El centro se compromete como institución, si bien las actividades pueden circunscribirse a un determinado nivel o curso e implicar a las familias o al entorno social más amplio. Estos compromisos se prolongan, como media, durante un período renovable de tres o cuatro años, aunque se pueden -y así se hace habitualmente- modificar año a año para ajustarlos a las necesidades y situaciones particulares.

En Castilla-La Mancha, se convirtieron en paradigmas de estos compromisos, en primer lugar, el Plan PROA y, luego, el Plan para la Mejora del Éxito Escolar o el Plan para la Disminución de las Bolsas de Abandono Temprano de la Escolarización, que

gestionan con responsabilidad conjunta el Ministerio de Educación y las comunidades autónomas. Así, todos los centros que participaban en actuaciones derivadas de estos planes suscribían con la Consejería de Educación un compromiso singular. El papel de los compromisos singulares dentro de la política educativa de Castilla-La Mancha puede sintetizarse en la siguiente figura:

FIGURA I. Los compromisos singulares y el marco educativo general en Castilla-La Mancha



Fuente: elaboración propia.

Los principios de partida

Desde la presentación del Libro Blanco para el desarrollo de las competencias en materia de educación en Castilla-La Mancha (Consejería de Educación, 1999), y teniendo

en cuenta la reflexión de que se hace eco toda la comunidad educativa, fue cristalizando un modelo educativo de acuerdo con las siguientes líneas básicas:

- Derecho de todos a la educación en condiciones de igualdad.
- Escuela para todos: partiendo de los principios de una educación inclusiva, intercultural y democrática.
- Prioridad de las competencias básicas buscando el éxito para todos.
- Autonomía de los centros y compromiso de cada centro con su propio proyecto educativo.
- Compromiso del profesorado con la mejora de su propia práctica.
- Participación y formación de la comunidad educativa e implicación del entorno.
- Personalización del proceso educativo.
- Coordinación y trabajo en equipo.

Desde que asumió las competencias en materia de educación en el año 2000, la Administración educativa castellano-manchega fue adoptando determinadas decisiones acordes con un modelo de educación dirigido al éxito para todos y cuyo lema era «La educación es la base de la igualdad».

Los compromisos singulares a los que antes aludíamos fueron herramientas diseñadas para que los centros educativos, a partir de sus necesidades específicas, pudieran dar pasos en la dirección de este modelo. Los principios que guiaron estos compromisos, de forma resumida, son los que a continuación se exponen.

La respuesta educativa a la diversidad como vía para avanzar de la integración a la inclusión

Con el objeto de reforzar las competencias básicas y facilitar el éxito educativo, es necesario poner en marcha una serie de medidas de respuesta a la diversidad en el marco de una escuela inclusiva. La verdadera respuesta a la diversidad, que va más allá de la atención a quienes se han considerado tradicionalmente *diferentes*, se consigue cuando el centro se organiza para ofrecer, con el concurso de todo el profesorado, un conjunto de medidas flexibles, diversificadas, no segregadoras, de las cuales se benefician todos los alumnos que lo precisen en virtud de una propuesta curricular individualizada (Ainscow, 2003).

Así pues, debemos aprender a afrontar con garantías la respuesta a la diversidad dentro de los centros y aulas ordinarios. Para ello, hay que organizar dicha respuesta en el marco de los proyectos educativos y planificarla en la Programación General Anual, con el apoyo de las redes de orientación y de formación.

Asimismo, es necesario potenciar la colaboración con otras instituciones y establecer los principios y procedimientos básicos –en los términos sugeridos por Ainscow y Miles (2010), cuando aluden al papel de las redes en materia de inclusión–, que contribuyan a dar una respuesta de calidad a los alumnos que tienen especiales barreras ante el aprendizaje, por razones de capacidad, de salud –incluida la salud mental– o de grave privación sociocultural.

La promoción de la convivencia como educación para una cultura de paz

Lejos de ser una mera respuesta a problemas disruptivos o de convivencia, la educación para una cultura de paz persigue de manera positiva que todos los miembros de la comunidad educativa se relacionen y participen en la construcción de una escuela democrática que sepa gestionar los conflictos (Boqué, 2007). Esto implica poner en primera línea los valores morales, la solidaridad, la tolerancia, el respeto mutuo, el compromiso, la interculturalidad, la conducta prosocial y los derechos humanos.

La mejora de la convivencia exige un conjunto de medidas integradas, que van desde lo más global a lo particular, y que se extienden más allá del centro educativo e interesan a la comunidad local (Ayala, 2007). Es preciso tomar conciencia, valorar el clima escolar, emprender campañas de sensibilización, establecer normas reguladoras del funcionamiento del centro, educar en valores en las materias del currículo, modificar, cuando sea preciso, los procesos de enseñanza y aprendizaje para prevenir la aparición de conflictos, trabajar desde la acción tutorial para la elaboración democrática de normas y la mejora de la competencia social del alumnado, y, finalmente, garantizar la atención individualizada a todos los que se encuentren implicados en situaciones de violencia escolar.

Pero no debemos olvidar que las escuelas son tanto comunidades de convivencia como centros de aprendizaje y, por eso, hay que abordar en paralelo la promoción de la convivencia y el éxito educativo y establecer sinergias entre ambos aspectos, proponiendo medidas para ajustar la respuesta a la diversidad, educar para la convivencia en un marco intercultural y prevenir el absentismo, con el concurso del profesorado y el apoyo de procesos convergentes de asesoramiento y formación.

La interculturalidad como educación ante la diversidad de culturas

Los flujos migratorios han convertido a nuestro país en un lugar de destino. Esta nueva realidad requiere de un enfoque innovador y eficaz, por parte de los centros docentes y del profesorado, que promueva la dimensión intercultural de la educación, que prepare a los alumnos para vivir en una sociedad que se caracteriza por una gran diversidad cultural y lingüística y que fomente actitudes que refuercen la comprensión y la solidaridad entre los ciudadanos, y que, rechazando el racismo y la xenofobia, apuesten por una educación intercultural (Ministerio de Educación, 2005).

Tradicionalmente, se ha considerado que los alumnos que se hallaban en riesgo de exclusión -debido a sus condiciones personales o por su pertenencia a contextos socioeconómica y culturalmente desfavorecidos- precisaban de una mirada atenta y, muchas veces, de respuestas diferentes, compensadoras, a las del resto del alumnado. Sin embargo es preciso establecer esa mirada desde el concepto de interculturalidad, más allá de las iniciativas que abogan por la integración de los alumnos inmigrantes o de minorías étnicas, para llegar a una verdadera *educación para la convivencia en un marco intercultural*, mediante la que todos aprendan a valorar la riqueza de la diversidad. Es necesario, para ello, insertar la búsqueda de la interculturalidad y la cohesión social, como toda otra respuesta a la diversidad, en el proyecto educativo y el quehacer cotidiano, incrementar el compromiso del profesorado e incluir a los alumnos en el aula y el centro (Ayala, Bruno y Cabañas, 2007).

Un entorno escolar y un contexto social comprometidos con el éxito para todos

El verdadero reto estriba en ofrecer una respuesta educativa de calidad, acorde con las exigencias de los alumnos que, por la causa que sea, no alcanzan el éxito educativo. Para ello, los centros deben fomentar unos aprendizajes socialmente valiosos que permitan a niños y jóvenes progresar e insertarse con eficacia e inteligencia en los sucesivos contextos de desarrollo y, en el futuro, en la vida adulta y activa.

Todos los centros educativos deben aplicar -integrándolas en su proyecto educativo y en su Programación Anual- medidas dirigidas a educar para la convivencia en un marco intercultural; medidas para prevenir, intervenir y supervisar el absentismo, y para proporcionar una respuesta educativa a la diversidad. Pero, además, cada centro puede *singularizarse* a partir de un proyecto integrado y global que vaya más allá de

las actuaciones generales propuestas para todos. La Administración educativa debe apoyar estas iniciativas singulares, potenciando su autonomía para hacer frente a la diversidad del alumnado y a sus necesidades y compromisos como organización que promueve el aprendizaje y la convivencia (Bolívar, 2010).

Además, el adecuado funcionamiento de los centros requiere una visión socioeducativa amplia, conectada con el contexto y con nuevas figuras que colaboren con el profesorado en la intervención con la familia y el entorno social de los alumnos.

De ahí que, por un lado, sea necesario desarrollar puentes entre la escuela y su entorno con planes educativos de zona (Molina y Rozalén, 2010); y que, por otro, sea necesario dotar o consolidar plazas de profesionales socioeducativos en los centros docentes que trabajen en red con los de otros contextos, así como crear redes de colaboración y de intervención integrada entre los diversos servicios y administraciones con competencias en materia de atención a menores.

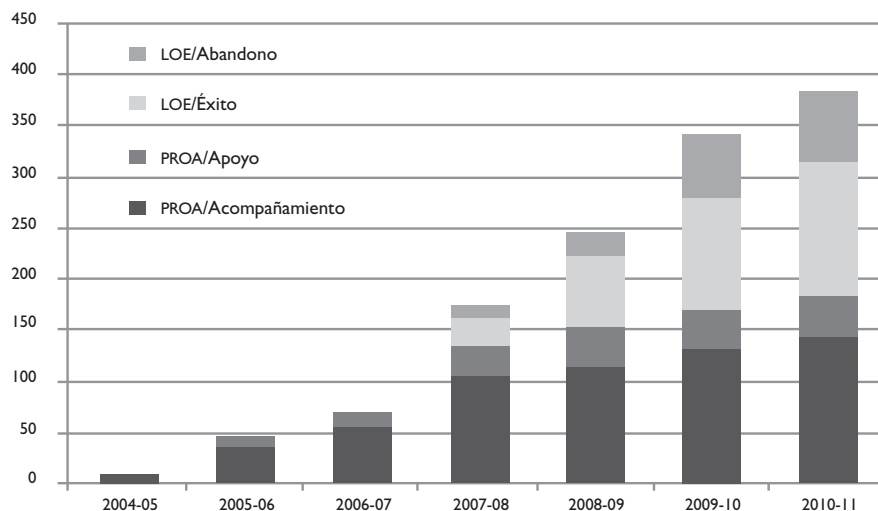
La toma de decisiones para alcanzar el éxito educativo

La consecución del éxito educativo requiere que tanto la Administración como los centros tomen medidas. Por ello, en Castilla-La Mancha se adoptó la estrategia de los compromisos singulares, punto de encuentro entre las decisiones de la política educativa y las de los centros docentes. La Administración articula medidas que tienen que ver con el currículo, la organización de los centros, la orientación y tutoría, y la formación del profesorado. Los centros educativos, por su parte, van ajustando sus respuestas en función de las posibilidades que se les brindan, lo que los convierte en los artífices principales de los logros.

Un compromiso singular supone que el centro establece sus objetivos y las medidas para lograrlos, dentro del marco que la Consejería de Educación propone, al tiempo que esta proporciona recursos adicionales, asesoramiento y formación. El número de centros comprometidos evolucionó muy deprisa, desde los siete que había en el curso 2004-05 a los 240 del año escolar 2010-11 (382 si incluimos los que tenían programas vespertinos de acompañamiento); como puede verse, se trata de una parte importante de los casi 1.300 centros públicos de Castilla-La Mancha. Este incremento da una idea del interés que esta propuesta de trabajo despertó en muchos profesores y en casi todos los equipos directivos: sin estos últimos la transformación de algunos

aspectos organizativos y metodológicos –esenciales para la mejora del éxito educativo– no habría sido posible.

FIGURA II. Evolución de los centros con compromisos singulares



Fuente: elaboración propia.

Como ya hemos señalado, todos los centros que participaban en el PROA –principalmente el PROA de Apoyo a Secundaria–, en el Plan para la Mejora del Éxito Escolar y en el Plan para la Disminución de las Bolsas de Abandono Temprano de la Escolarización suscribían con la Administración un compromiso singular. Evidentemente, puesto que tanto los objetivos de estos planes como las necesidades de los centros eran diferentes, encontramos propuestas y realidades distintas; no obstante, podemos identificar una serie de puntos clave que fueron adoptados por un buen número de centros. Pasaremos revista a dichos puntos en este apartado.

El currículo y la respuesta a la diversidad

Algunos centros –sobre todo los implicados con el PROA de Apoyo a Secundaria y con el Plan para la Mejora del Éxito Escolar– adoptaron iniciativas curriculares de interés, como la puesta en marcha de proyectos interdisciplinares, la agrupación de

materias en ámbitos y la programación por competencias. Estas iniciativas se apoyaron en los decretos de currículo vigentes en Castilla-La Mancha (Decreto 68/2007; Decreto 69/2007), que ofrecen ciertas posibilidades para favorecer el ajuste a las distintas necesidades y la consecución del éxito educativo: así, por ejemplo, se añadió una competencia más a las establecidas por la LOE, la competencia emocional; se ofrecieron distintos modelos horarios para la combinación de materias; o se permitió la programación en ámbitos en los primeros cursos de la ESO.

El currículo es, pues, la esencia de la respuesta educativa, la cual, si está bien orientada, siempre es una respuesta educativa a la diversidad. Pero no ignoramos que, en ocasiones, es necesario un tipo de respuesta más específica, diferente de la que se suele ofrecer a la mayor parte de los alumnos, y que requiere normas también específicas (Decreto 138/2002). En este contexto, destacan los planes de trabajo individualizado (Consejería de Educación y Ciencia, 2008), que ya se recogían en la normativa sobre el currículo y que están pensados para los alumnos con necesidades de apoyo educativo, así como para los que promocionan con materias pendientes o suspenden alguna evaluación a lo largo del curso.

Por otro lado, en Castilla-La Mancha la escolarización en centros específicos de Educación Especial solo se contempla de manera excepcional, pues se prefiere la escolarización en centros ordinarios o, en algunos casos, la escolarización combinada en ambos tipos de centros (Molina y Picazo, 2005). Además, los orientadores y técnicos de servicios a la comunidad de colegios e institutos tenían a su disposición un servicio de asesoramiento y apoyo especializado en cada centro de Educación Especial. Por todo ello, es destacable el hecho de que muchos centros han apostado por un tipo de apoyo dentro del aula en contextos heterogéneos, lo que favorece muy significativamente una mayor integración social de los alumnos con necesidades educativas. En este mismo sentido, se han iniciado experiencias de aulas específicas dentro de centros ordinarios -tanto de Primaria como de Secundaria- lo que posibilita una mejor adaptación a la singularidad geográfica de la región e incrementa el principio de sectorización e integración social.

La tutoría y la orientación

La orientación, como proceso más general, y la tutoría a cargo de los profesores son piezas claves para personalizar el hecho educativo y proporcionar una atención concreta a cada alumno y a cada familia.

No es extraño, por ello, que la tutoría individualizada se convirtiera, en muchos de los centros que suscribieron compromisos singulares, e independientemente del tipo de plan en el que se sustentaban, en un complemento ideal de la tutoría de grupo. Para ello, muchos centros tomaron como punto de partida la dotación de horas lectivas adicionales que se asignó a todos los institutos y que supone que los tutores tienen una reducción de dos horas lectivas en 2.º y 3.º de ESO y de una hora lectiva en 1.º y 4.º para atender individualmente a los alumnos y a sus familias. Incluso en la Educación Primaria, uno de los modelos horarios que los centros pueden escoger incluye una hora de tutoría con el grupo clase.

Por su parte, en el año 2005, se puso en funcionamiento un nuevo modelo de orientación educativa y profesional que establecía estructuras específicas internas de orientación en todos los centros de Infantil y Primaria, de Educación Especial, de Educación Secundaria y de Educación de Personas Adultas (Decreto 43/2005). Se quiso, así, configurar órganos de coordinación docente y garantizar el asesoramiento cercano para la puesta en marcha de medidas preventivas, habilitadoras y compensadoras dirigidas a los alumnos, a la comunidad educativa y a su contexto (Molina, 2008).

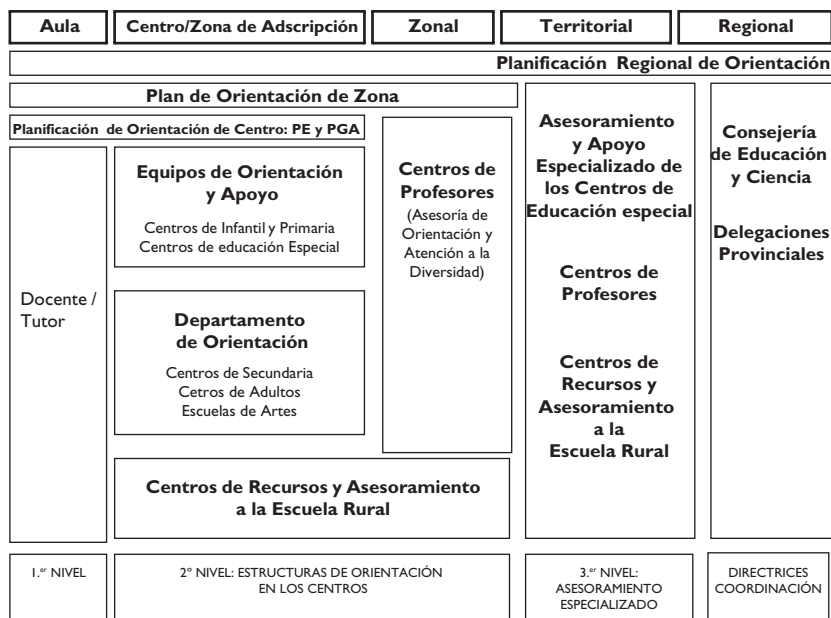
Como es obvio, eso supuso un aumento considerable del número de orientadores, principalmente en los colegios, en los que su número se triplicó en los 10 años transcurridos desde que se transfirieron a las comunidades autónomas las competencias en educación. No solo eso, sino que también se crearon plazas de orientador en todos los centros de personas adultas, y se dotó de educadores sociales a los institutos con mayores necesidades socioeducativas.

Al dedicar todo el tiempo a una misma institución, los orientadores pueden participar en su planificación global y no únicamente en los asuntos que atañen a los alumnos «excepcionales»; así, pueden contribuir de una forma más eficaz a que los centros se conviertan en instituciones que aprenden.

Además, para garantizar la vertebración de la orientación educativa y profesional en cada ámbito territorial, en los centros de profesores se elaboran planes de orientación de zona, cuya finalidad es coordinar las acciones de los profesionales y de los centros y cooperar con los distintos servicios, instituciones y administraciones (Molina y Rozalén, 2010).

Se constituye así una estructura compleja al servicio de la orientación, tal como muestra la siguiente figura.

FIGURA III. Estructuras de orientación en Castilla-La Mancha



Fuente: elaboración propia.

Todos los centros, y no solo los que suscribieron compromisos singulares, se han beneficiado de este modelo de orientación, pionero en España y que fue evaluado desde sus inicios (Consejería de Educación y Ciencia, 2009). Algunos, incluso, han aprovechado que la orientación educativa y profesional se ha integrado en las estructuras y contextos socioculturales de los centros para ampliar sus posibilidades organizativas y abrirse al entorno; de esta manera, han dinamizado a la comunidad y cooperado con otras instituciones, como los servicios de formación y orientación para el empleo, con el fin de reducir el abandono escolar temprano.

La formación del profesorado

Todos los centros que suscribían un compromiso singular, sin excepción, debían incluir en el acuerdo firmado un plan de formación, que podía adoptar diferentes formatos, pero que debía apoyarse en las características particulares del modelo de formación regional.

Desde el traspaso de competencias, los distintos planes regionales de formación del profesorado –y los centros de formación del profesorado como motores de estos– supusieron un factor de calidad para el desarrollo del modelo educativo regional en ámbitos clave como, por ejemplo, el uso eficaz de las tecnologías de la información y la comunicación, la atención a la diversidad, la educación en valores, la competencia en idiomas, la dinamización y participación de la comunidad educativa, la orientación y tutoría.

En 2005, se reguló un nuevo modelo de formación permanente del profesorado que proponía itinerarios formativos para profesores y centros, que iban desde la sensibilización hasta la innovación e investigación (Decreto 78/2005). En este modelo, la formación no se basa principalmente en la aportación de ponentes expertos –aunque este aspecto no se excluye–, sino en el intercambio de experiencias y el apoyo horizontal entre docentes, un enfoque que podríamos definir como curricular y colaborativo (Manzanares y Galván, 2012).

En este sentido, para desarrollar actuaciones relacionadas con los procesos de formación, asesoramiento, documentación, colaboración y coordinación de la orientación en la zona de influencia se puso en marcha una red de formación, constituida por Centros de Profesores (CEP) y por Centros de Recursos y Asesoramiento a la Escuela Rural (CRAER), que aglutinaban las funciones de orientación y formación y que, por lo tanto, contaban con orientadores y profesores técnicos de Formación Profesional de servicios a la comunidad, además de con los correspondientes asesores formativos.

La oferta de formación se configuraba teniendo en cuenta tanto la demanda formulada por los profesores y los centros mediante los procesos de evaluación de las necesidades formativas como los programas institucionales de la Administración que priorizaban determinadas líneas de actuación.

La red de formación –que, hasta que se suprimió en el curso 2011-12, contaba con 32 CEP y nueve CRAER– tenía entre sus prioridades la formación y el asesoramiento para el éxito educativo, sobre todo en los centros que suscribían compromisos singulares. Y es que las políticas de mejora entienden que el centro –y no cada profesor individualmente– es la unidad de cambio fundamental y que buscar la calidad pasa por movilizar su propia capacidad interna de cambio (Cano, López, Molina y Rozalén, 2011).

En los centros de formación del profesorado se establecieron diferentes perfiles de asesores formativos, tal y como detallamos:

- Dirección: además del desarrollo de las tareas que le son propias, se ocupaba de asesorar sobre el desarrollo de las competencias profesionales en la organización y gestión de centros, en la participación de la comunidad educativa y en la práctica de actividades de educación no formal.

- Asesoría lingüística: desarrollaba las competencias lingüísticas y de la comunicación en español y en lenguas extranjeras con la perspectiva intercultural y plurilingüe.
- Asesoría científica: desarrollaba las competencias matemáticas, científicas y tecnológicas.
- Asesoría de las tecnologías educativas. Se ocupaba de las competencias en el uso didáctico de las tecnologías de la información y la comunicación.
- Asesoría de la orientación y la atención a la diversidad: daba cuenta de las competencias de orientación y de la respuesta a la diversidad del alumnado, así como de la coordinación del plan de orientación de zona.
- Asesoría de desarrollo cultural y de expresión artística: se ocupaba de las competencias asociadas al conocimiento de la cultura y la expresión de ideas de forma creativa en una serie de medios de expresión, incluidas la música, la expresión corporal, la literatura y las artes plásticas.

Estos asesores participaban, junto con los servicios provinciales y la inspección de educación, en el seguimiento y evaluación de los compromisos singulares, apoyando el proyecto formativo del centro para que lograra cumplir sus objetivos, en línea con la ayuda que brindaban a proyectos de innovación, planes de formación en centros y otras iniciativas formativas, cuya valoración fue objeto de un informe exhaustivo (Consejería de Educación, 2011). Esto supuso un cambio de tendencia que posibilitó una formación situada en el contexto, cercana a los problemas y necesidades de los centros, a la que se le dedicaba el tiempo necesario, apoyada en un asesoramiento colaborativo y muy ligada a la puesta en práctica. Tras la supresión de los CEP y los CRAER en el año 2012, habrá que buscar nuevas fórmulas para hacerse cargo de los procesos de asesoramiento que posibilitaban el desarrollo de los compromisos singulares.

La convivencia, la participación y la colaboración con el entorno

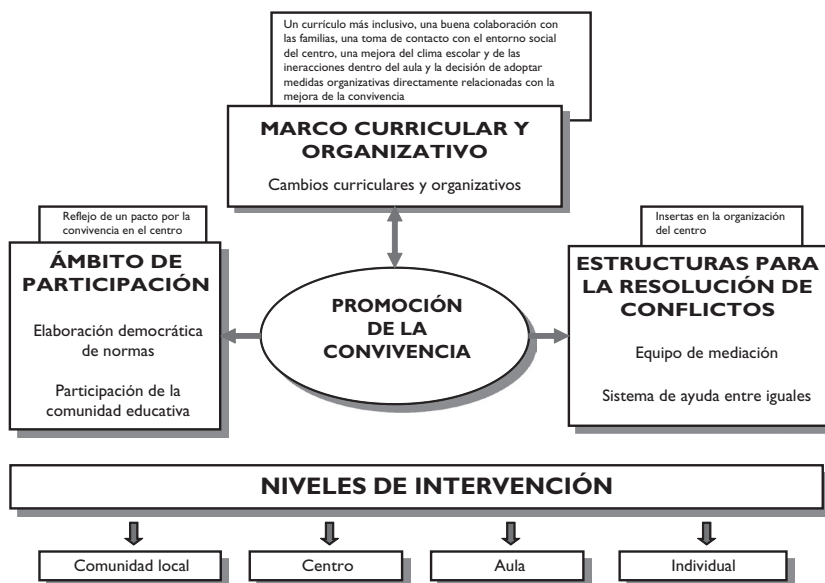
Casi todos los centros que suscribieron compromisos singulares, y sobre todo los que participan del PROA y del Plan para la Mejora del Éxito Escolar, tomaron medidas para promover la convivencia; algunos también lo hicieron para promover la educación en valores e incrementar la participación.

La educación para la convivencia es una parte sustancial de la educación en valores. Desde el Libro Blanco de 1999, que prefiguró el modelo educativo de Castilla-La Mancha, hasta la Ley Autonómica de Educación (Ley 7/2010), la educación en valores ha ocupado un lugar especial en todas las materias y todas las etapas.

Tres son los ámbitos de actuación en materia de educación en valores que los centros debían concretar en experiencias educativas: la calidad de vida personal, ambiental y social; o, por decirlo en otros términos, los centros debían promover actividades para lograr que los alumnos se comprometieran consigo mismos, con los demás y con el entorno presente y futuro. Desde muy pronto se consideró que el desarrollo de estos ámbitos, lejos de ser algo privativo de los profesionales de la educación, requería de una estrecha cooperación entre instituciones; por eso, en el año 2002 se publicó un decreto de coordinación entre las distintas consejerías de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la educación en valores (Decreto 164/2002). Esto permitió a muchos centros beneficiarse de una oferta de programas y actuaciones, más o menos sistemáticos, para complementar la acción tutorial y las programaciones didácticas.

La convivencia goza, en nuestra región, de buena salud; por eso se apostó por un enfoque proactivo más que reactivo, se favoreció que los centros hicieran suyos los modelos de convivencia basados en la mediación y la resolución dialogada de los conflictos (Boqué, 2007; Torrego, 2007).

FIGURA IV. El modelo de convivencia de Castilla-La Mancha



Fuente: elaboración propia.

Como consecuencia de ello, en los últimos años se han extendido en nuestra región los equipos de mediación y de ayuda entre iguales. Y paralelamente, el Decreto de Convivencia (Decreto 3/2008) dio a los centros educativos la oportunidad de definir y aplicar sus propias normas de convivencia, organización y funcionamiento, haciendo uso de su autonomía y de manera democrática. Un informe general de la convivencia en la región puede encontrarse en la publicación de la Consejería de Educación y Ciencia (2010), además de en los informes anuales que publicaba el Observatorio Regional de la Convivencia.

Además, muchos centros -aunque no todos- se empeñaron en mejorar la implicación de las familias y de los alumnos en la vida del centro. Es verdad que se publicó normativa específica para fomentar la participación formal (particularmente la Ley de Participación Social en la Educación -Ley 3/2007-, de la que se derivaron decretos que regulaban las asociaciones de madres y padres, las asociaciones de alumnos, el Consejo Escolar de Castilla-La Mancha y los consejos escolares de localidad); pero también lo es que para los centros ha resultado más difícil lograr un verdadero compromiso de la comunidad educativa que constituir órganos formales de participación, por lo que podemos considerar este aspecto como una asignatura pendiente.

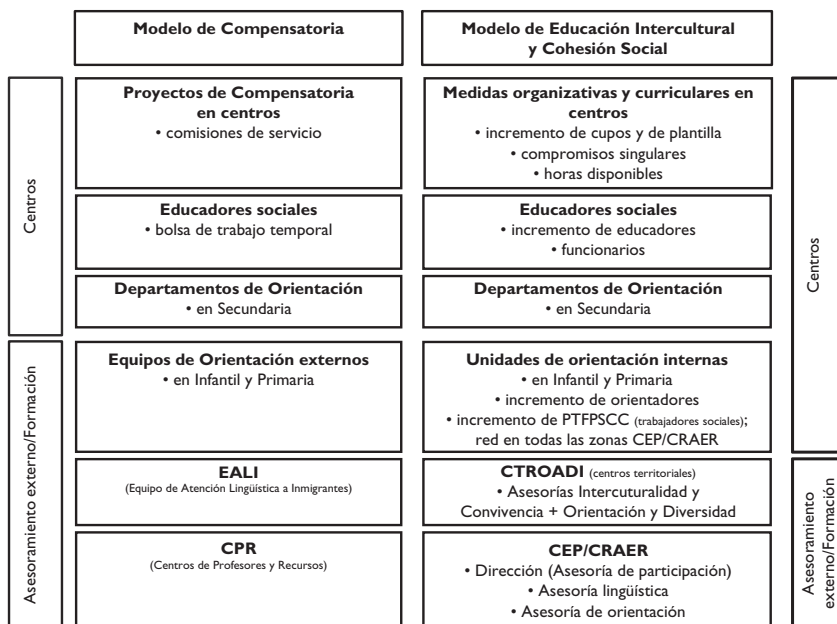
Por su parte, los centros con compromisos singulares que participaban en el Plan para la Mejora del Éxito Escolar y en el Plan para la Disminución de las Bolsas de Abandono Temprano de la Escolarización contemplaban medidas para colaborar entre sí y con el entorno. Se constituyeron así redes de centros que incluían en sus compromisos actuaciones conjuntas y que cooperaban para intercambiar información, proponer actuaciones de carácter extracurricular para los alumnos y sus familias o programar el desarrollo de actividades didácticas que dieran continuidad a las competencias entre Primaria y Secundaria. Estas redes, constituidas por un centro de personas adultas y uno o más institutos, también incorporaron a las oficinas de empleo y a las corporaciones municipales en su lucha contra el abandono escolar temprano.

La interculturalidad, la cohesión social y el fomento del plurilingüismo

Para lograr una mayor implicación del conjunto de profesores y promover la educación intercultural, se sustituyó al profesorado específico de Educación Compensatoria, externo al centro -y que venía haciéndose cargo de la atención a los alumnos inmigrantes y de minorías étnicas- por la dotación adicional de profesores en los claustros. Se esperaba, así, que la enseñanza del español o el desfase curricular que presentaban algunos alumnos inmigrantes no se convirtieran en excusa para una segregación en

la práctica. Este fue el cambio más significativo del modelo de Interculturalidad que sustituyó al antiguo modelo de Compensatoria.

FIGURA V. El modelo de Interculturalidad de Castilla-La Mancha



Fuente: elaboración propia.

Los más de 250 centros -aquellos que tenían mayores necesidades socioeducativas y mayor presencia de alumnado inmigrante- que contaron con profesores adicionales para el desarrollo del Modelo de Interculturalidad y Cohesión Social tuvieron la oportunidad de articular respuestas a la diversidad lingüística y cultural más integradas en el currículo, con apoyos frecuentes dentro del aula y con apoyos puntuales para la inmersión en los primeros momentos de llegada de los alumnos a nuestro país. No todos los centros con compromisos singulares contaban con estos recursos, ni todos los centros que sí disponían de ellos suscribían uno de estos compromisos. Sin embargo, los centros que contaban con ambos planes pudieron integrar mejor el enfoque intercultural en la dinámica diaria y, a veces, sustituían las prácticas de apoyo tradicionales basadas en la

atención fuera del aula a cargo de profesores específicos por actuaciones más inclusivas, gracias a medidas como la de contar con un segundo profesor dentro del aula.

Además, muchos de estos centros también tenían una sección bilingüe para promover el aprendizaje integrado de lengua y contenido, la cual había que compaginar con el enfoque inclusivo adoptado para la integración de los alumnos más desfavorecidos. No tendría sentido integrar a estos alumnos en grupos ordinarios y luego separar a un grupo determinado de alumnos para que cursaran enseñanzas bilingües. La solución vino de la mano de la organización de los agrupamientos, que debían ser heterogéneos; así, los alumnos solo salían de su grupo de referencia para asistir a las materias en las que recibían clases bilingües.

Posteriormente, cuando el gobierno castellano-manchego se propuso promover el plurilingüismo en la comunidad autónoma, lejos de enfoques segregadores basados en la separación de los alumnos en grupos homogéneos para el aprendizaje bilingüe o el aprendizaje del español, adoptó este mismo enfoque integrado en los grupos ordinarios, heterogéneos, y en la convivencia entre personas de culturas diversas. Así, se diseñó un plan (Plan de Plurilingüismo de Castilla-La Mancha, 2010) para fomentar, de manera equilibrada y simultánea, la competencia comunicativa en idiomas y la competencia intercultural.

Un modelo para el futuro

Los centros más comprometidos con los progresos de sus alumnos, aquellos que suscribieron compromisos singulares más integrales y globales, a la par que incorporados a su cultura y organización, nos han enseñado que el éxito educativo requiere articular un conjunto de medidas para mejorar el rendimiento académico, promover la convivencia, educar en la diversidad y reducir la desafección hacia el entorno escolar. También nos han enseñado que, bien gestionada, la autonomía es una oportunidad para adaptarse con mayor eficiencia a las necesidades de familias, alumnos y profesores.

Precisamente, estas son las dos líneas maestras en las que la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha estaba comprometida, y que no se han desarrollado en su totalidad: un plan contra el abandono escolar y para la mejora del éxito educativo y un impulso a la autonomía de los centros educativos.

La lucha contra el abandono escolar

En 2010, con el concurso de los agentes sociales, se publicó un plan integrado con casi 100 medidas para la prevención y la reducción del abandono escolar temprano, coordinado entre la Administración educativa y la de formación para el empleo (Plan para la Reducción del Abandono Escolar, 2010). Este plan, que comprendía el período 2010-2015, sintetizó la mayor parte de las iniciativas que hasta entonces se habían emprendido y propuso otras nuevas para incrementar las tasas de titulados en Educación Secundaria postobligatoria y avanzar hacia los objetivos estratégicos planteados para el conjunto de la Unión Europea en el horizonte de 2020. Puede encontrarse un primer informe de su desarrollo en el Plan para la Reducción del Abandono Escolar (2011).

Este plan se basaba en un modelo de buenas prácticas que, en materia de organización de la institución, diseño curricular, convivencia y colaboración con el entorno, habían venido trabajando los mejores centros con compromisos singulares -particularmente implicados en el PROA de Apoyo a Secundaria y en el Plan para la Disminución de las Bolsas de Abandono Temprano de la Escolarización- (Manzanares, 2012).

La autonomía de los centros escolares

Como señalamos anteriormente, el mejor uso de la autonomía incrementa el rendimiento escolar y, por eso, tras la promulgación, en junio de 2010, de la Ley de Educación de Castilla-La Mancha, se abrió un proceso de debate sobre el uso y alcance de la autonomía de los centros docentes; este debate debía concluir en un decreto que estableciera cuáles eran los mínimos comunes y los espacios de decisión para los centros. Se pretendía, de esta forma, llevar a sus últimas consecuencias el modelo de compromisos singulares, para que no solo aquellos centros que tenían necesidades específicas -y capacidad y ganas para negociar explícitamente con la Administración-, sino todos los centros de la región pudieran tomar las decisiones precisas para adecuar sus respuestas a las necesidades de su alumnos en contextos concretos.

El impulso a la autonomía escolar en el sistema educativo español es competencia de las comunidades y a estas les corresponde la regulación y gestión de los centros educativos para lograr lo que se espera de dicha autonomía: mayores cuotas de flexibilidad y adaptación a la diversidad, proximidad a los administrados y aumento de la eficiencia (Tiana, 2010).

Conclusión

Estos dos aspectos –la lucha contra el abandono escolar y el desarrollo de la autonomía de los centros– se configuraban como dos pasos fundamentales más en la búsqueda corresponsable, por parte de la Administración y de los centros educativos de Castilla-La Mancha, del éxito escolar de todos los alumnos en el marco de un modelo educativo regional en cuyo horizonte han estado, durante esta primera década de siglo, la búsqueda de la igualdad y la calidad como dos correlatos inseparables.

Los compromisos singulares han permitido materializar la política pública, pues no son sino una herramienta que la Administración pone en manos de los centros para que, haciendo uso de su autonomía, se alineen con los programas y medidas que dicha Administración pone en marcha. Los compromisos facilitaron que todas las medidas que, a lo largo de las pasadas legislaturas, la Administración castellano-manchega ha ido promoviendo para concretar y ajustar el modelo educativo regional se integraran en un proyecto global.

Es cierto que, en este camino, no siempre se ha conseguido que los equipos docentes se implicaran en los cambios organizativos y, sobre todo, en los metodológicos. Aunque el poco tiempo de implantación no hizo posible una evaluación sistemática de conjunto de los compromisos singulares; a juzgar por la valoración realizada por los responsables de la Administración y de los propios centros, mediante las memorias, se pueden apuntar las siguientes líneas de mejora:

- Implicar a los centros en el análisis cuantitativo de los resultados y su evolución desde que se suscribe el compromiso singular, con el fin de guiar la toma de decisiones.
- Mejorar el apoyo, el asesoramiento y la formación realizados por la red de formación del profesorado.
- Mantener una comunicación entre los centros y la Administración más fluida y mejorar los canales de intercambio con los servicios provinciales, que están más próximos a las necesidades reales.
- Buscar mecanismos para favorecer la continuidad del profesorado durante varios cursos, con el fin de garantizar un mejor seguimiento de las acciones del programa.
- Promover la colaboración entre centros y la suscripción de compromisos conjuntos, del modo en que se hizo con el Plan para la Mejora del Éxito Esco-

lar y el Plan para la Disminución de las Bolsas de Abandono Temprano de la Escolarización.

- Impulsar la incorporación a los documentos programáticos de las prácticas recogidas en los compromisos singulares.

Quedan para el futuro las preguntas de si los centros serán capaces de -haciendo uso de su autonomía y en el marco de sus proyectos educativos propios- seguir profundizando en el carácter global e integrado de las medidas que adopten y de rendir cuentas cada curso respecto a los resultados y mejoras que vayan consiguiendo; también queda el interrogante de si contarán con los recursos, el asesoramiento y la comprensión necesaria para poder hacerlo.

Referencias bibliográficas

- Ainscow, M. (2003). Desarrollo de Sistemas Educativos Inclusivos. *Congreso «La respuesta a las necesidades educativas especiales en una escuela vasca inclusiva»*. San Sebastián, 29-31 febrero. Recuperado de http://sid.usal.es/docs/F8/FDO6565/mel_ainscow.pdf
- y Miles, S. (2010). Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿hacia dónde vamos ahora? *Perspectivas*, xxxviii, 1, 17-45.
- Ayala, C. L. (2007). La promoción de la convivencia en Castilla-La Mancha: una mirada desde el pasado hacia el futuro. *Idea La Mancha: Revista de Educación de Castilla-La Mancha*, 4, 132-137. Recuperado de http://www.educa.jccm.es/educacion/cm/revistaIdea/tkContent?pgseed=1207759670686&idContent=17565&locale=es_ES&textOnly=false
- , Bruno, A. y Cabañas, M. (2007). El modelo de educación intercultural y cohesión social en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha. *Área Social*, 8, 93-98.
- Bolívar, A. (2010). La autonomía de centros educativos en España. *Participación Educativa*, 13. Recuperado de <http://www.educacion.gob.es/revista-cee/pdf/n13-bolivar-botia.pdf>
- Bonal, X. (2003). Una evaluación de la equidad del sistema educativo español. *Revista de Educación*, 330, 59-82. Recuperado de [http://webs2002.uab.es/cs_gr_saps/publicacions/bonal/Rev%20Educaci%C3%B3n%20\(2003\).pdf](http://webs2002.uab.es/cs_gr_saps/publicacions/bonal/Rev%20Educaci%C3%B3n%20(2003).pdf)

- Boqué, M. C. (2007). Prevención de conflictos y mediación escolar. *Idea La Mancha: Revista de Educación de Castilla-La Mancha*, 4, 60-66. Recuperado de http://www.educa.jccm.es/educa-jccm/cm/revistaIdea/tkContent?pgseed=1207759470301&idContent=17432&locale=es_ES&textOnly=false
- Calero, J. (2010). La autonomía de los centros escolares y su relación con la equidad. *Participación Educativa*, 13. Recuperado de <http://www.educacion.gob.es/revista-cee/pdf/n13-calero-martinez.pdf>
- Cano, M. M., López, V., Molina, V. y Rozalén, F. (2011). Red de centros de mejora del éxito y de la convivencia escolar. En *Actas del Congreso Estatal de Formación del Profesorado «Conectando Redes»*, 1245-1262. Madrid: Ministerio de Educación.
- Consejería de Educación (1999). *Libro Blanco del sistema educativo de Castilla-La Mancha*. Toledo: Consejería de Educación.
- Consejería de Educación y Ciencia (2008). *Planes de trabajo individualizado*. Documento de apoyo. Recuperado de <http://edu.jccm.es/coep/albacete/Archivos/InsPTI.pdf>
- (2009). *Evaluación de las unidades de orientación en centros de Educación Infantil y Primaria de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha*. Informe. Recuperado de http://www.educa.jccm.es/educa-jccm/cm/educa_jccm/tkContent?idContent=55884&locale=es_ES&textOnly=false
- (2010). *Evaluación del plan de medidas para el desarrollo de la convivencia en los centros docentes de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha*. Informe. Recuperado de http://www.educa.jccm.es/educa-jccm/cm/educa_jccm/tkContent?idContent=71754&locale=es_ES&textOnly=false
- (2011). *Asesoramiento a la innovación educativa y formación del profesorado*. Programa de evaluación. Recuperado de http://www.educa.jccm.es/educa-jccm/cm/educa_jccm/tkContent?idContent=93346&locale=es_ES&textOnly=false
- Decreto 138/2002, de 08 de octubre 10 de 2002, por el que se ordena la respuesta educativa a la diversidad del alumnado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
- Decreto 164/2002, de 19 de noviembre de 2002, por el que se regula la coordinación de las distintas Consejerías de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de educación en valores.
- Decreto 43/2005, de 26 de abril de 2005, por el que se regula la orientación educativa y profesional en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
- Decreto 78/2005, de 5 de julio de 2005, por el que se regula la formación permanente del profesorado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

- Decreto 68/2007, de 29 de mayo de 2007, por el que se establece y ordena el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
- Decreto 69/2007, de 29 de mayo de 2007, por el que se establece y ordena el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
- Decreto 3/2008 de 8 enero de 2008 de Convivencia Escolar en Castilla-La Mancha.
- Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado* (España), 4 de mayo de 2006, 106, 17158-17207.
- Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha.
- Manzanares, A. (Dir.). (2012). *Estudio sobre abandono escolar temprano en Castilla-La Mancha*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, UAFSE. Recuperado de http://www.meys.es/uafse/es/novedades/novedad_0040.html
- y GALVÁN, M. J. (2012). La formación permanente del profesorado de Educación Infantil y Primaria a través de los centros de profesores. Un modelo de Evaluación. *Revista de Educación*, 359, 431-455.
- Manzanares, A. y Sánchez Santamaría, J. (2011, en prensa). El caso de Castilla-La Mancha. En C. Velaz-de-Medrano, N. Manzano y Á. Blanco-Blanco, *Los procesos de cambio de las políticas públicas sobre orientación y apoyo a la escuela: análisis comparado de sistemas vigentes y emergentes. Estudio múltiple de casos en una muestra de comunidades autónomas*. Madrid: IFHE, Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2005). *La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España*. Madrid: Ministerio de Educación, Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- Molina, V. (2008). El modelo de orientación educativa y profesional de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha. En J. Gairín y S. Antúnez (Eds.), *Organizaciones educativas al servicio de la sociedad*, 336-346. Madrid: Wolters Kluwer.
- y Picazo, A. (2005). Los centros de Educación Especial de Castilla-La Mancha en el marco de una escuela inclusiva. *Idea La Mancha: Revista de Educación de Castilla-La Mancha*, 2, 95-99. Recuperado de http://www.educa.jccm.es/educacjccm/cm/revistaIdea/tkContent?pgseed=1207335667902&idContent=12999&locale=es_ES&textOnly=false
- Molina, V. y Rozalén, F. (2010). El Plan de Orientación de Zona: un plan al servicio de la orientación a lo largo de la vida. En A. Manzanares (Ed.), *Organizar y dirigir en la complejidad. Instituciones educativas en evolución*, Vol. 2. Madrid: Wolters Kluwer.

- OECD (2009). *Against the Odds: Where Disadvantaged Students and Schools Succeed in PISA*. Paris: OECD. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/53/52/48789439.pdf>
- Plan para la Reducción del Abandono Escolar (2010). Recuperado de http://www.educa.jccm.es/educa-jccm/cm/educa_jccm/images?locale=es_ES&textOnly=false&idMmedia=115002.
- Plan para la Reducción del Abandono Escolar (2011). Informe de planificación y seguimiento. Recuperado de http://www.educa.jccm.es/educa-jccm/cm/educa_jccm/tkContent?idContent=70625&locale=es_ES&textOnly=false
- Plan de Plurilingüismo de Castilla-La Mancha (2010). Recuperado de [http://www.jccm.es/contenidos/portal/ccurl/29/221/plan_plurilinguismo_\[1\].pdf](http://www.jccm.es/contenidos/portal/ccurl/29/221/plan_plurilinguismo_[1].pdf)
- Tiana, A. (2010). *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad. Situación en España y perspectivas de futuro*. xx Encuentro de Consejos Escolares Autonómicos y del Estado, Toledo, España.
- Torrego, J. C. (2007). El modelo integrado: un nuevo marco educativo para la gestión de los conflictos de convivencia desde una perspectiva de centro. *Idea La Mancha: Revista de Educación de Castilla-La Mancha*, 4, 84-89. Recuperado de http://www.educa.jccm.es/educa-jccm/cm/revistaIdea/tkContent?pgseed=1207759470301&idContent=17436&locale=es_ES&textOnly=false
- Dirección de contacto:** Carlos L. Ayala Flores. C/ Pedro del Campo, 4, 6.º A; 28806, Alcalá de Henares (Madrid), España. E-mail: cayala@jccm.es

¿La corresponsabilidad es una estrategia de éxito?¹

Is Co-responsibility a Successful Strategy?

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2012-EXT-213

Eugeni Garcia Alegre

Departament d'Ensenyament. Generalitat de Catalunya. Barcelona, España.

Marta del Campo Canals

Institut Forum 2004. Sant Adrià del Besòs. Barcelona, España.

Resumen

La finalidad de este artículo es revisar el actual modelo de gestión pública en educación, elaborar una propuesta basada en la corresponsabilidad y describir, enmarcada en esta propuesta, la aplicación del Plan de Autonomía de Centros de Cataluña, valorar los resultados obtenidos y aportar conclusiones. El artículo se estructura en cuatro partes. La primera muestra los indicios de agotamiento de la burocracia como modelo dominante actual de la gestión pública en educación, pues al fin y al cabo, queda sobrepasado por la necesidad de mejorar el éxito educativo de los alumnos de acuerdo con los objetivos de la UE. La segunda parte presenta una propuesta alternativa basada en la corresponsabilidad, que tiene en cuenta la evolución de las principales corrientes de la teoría de la gestión pública, así como la experiencia acumulada en políticas públicas y en la gestión de la educación por lo que respecta al sistema educativo y al centro docente. La propuesta incorpora la autonomía de los centros, el liderazgo pedagógico y distribuido, el contrato programa, la planificación estratégica, la autoevaluación y la rendición de cuentas. La tercera parte presenta el plan experimental desarrollado en Cataluña desde el año 2005 y que se denomina Plan de Autonomía de Centros (PAC) o Plan para la Mejora de Calidad de los Centros Educativos (PMQCE). Este plan está

⁽¹⁾ A todos los que han hecho posible el PAC/PMQCE.

alineado con la propuesta teórica de un modelo de gestión para la educación basado en la corresponsabilidad. Se explica brevemente la gestión del cambio, las características del plan, sus fases, el contenido del acuerdo de corresponsabilidad, el sistema de información para monitorizar el plan y rendir cuentas. La cuarta parte, con los datos disponibles, evalúa el desarrollo y aplicación del plan por parte del departamento de educación, el nivel de aplicación de los planes y las mejoras observadas en los centros docentes participantes y, por último, propone líneas de investigación que permitan mejorar la aplicación del modelo de corresponsabilidad.

Palabras clave: corresponsabilidad, autonomía de centro, equidad, contrato programa, planificación estratégica, liderazgo, rendición de cuentas.

Abstract

The aim of this article is to review the present model of governance in education, develop a proposal based on co-responsibility, describe (within the framework of the proposal) the application of the Catalonia School Autonomy Plan, evaluate the results and provide conclusions. The article is divided into four parts. The first points out signs that bureaucracy has reached the end of its road as the dominant model of public governance in education; it has been outweighed by the need to improve students' educational success in line with EU objectives. The second part submits an alternative approach based on co-responsibility. The approach factors in the development of mainstream ideas in public management theory and accumulated experience in public policies and in the management of education at the system-wide level and the individual school level. The proposed approach incorporates the autonomy of schools, distributed pedagogic leadership, the programme contract, strategic planning, self-assessment and accountability. The third part presents the experimental plan that has been running in Catalonia since 2005, which goes by two names, the School Autonomy Plan (PAC) and the Plan to Improve the Quality of Schools (PMQCE). This plan is in alignment with the proposed model of education management based on co-responsibility. Management of the change, the plan's characteristics and stages, the contents of the co-responsibility agreement, the information system for monitoring the plan and accountability are briefly explained. The fourth part uses the available data to evaluate the development and implementation of the plan by the Education Department, the degree of plan implantation and the improvements observed in participating schools. Certain lines of research are proposed for better implementation of the co-responsibility model.

Key words: co-responsibility, school autonomy, equal education, contract programme, strategic planning, leadership, accountability.

Agotamiento del modelo de gestión burocrático

En Cataluña, en los primeros años del nuevo milenio, los resultados educativos, en términos de tasa bruta de titulados en Educación Secundaria Obligatoria, estaban estancados o en regresión. En el curso 1999-00 se graduó en ESO el 75,5% de los alumnos de 15 años y en el curso 2005-06 el 71,6% (Ministerio de Educación, Instituto de Evaluación, 2010). Simultáneamente, la Unión Europea fijó como objetivo educativo para el 2010 un abandono prematuro máximo del 10%². Al mismo tiempo se observaba un incremento significativo y constante de la tasa de alumnos extranjeros, que pasó del 2,5% en el curso 2000-01 al 10,6% en el curso 2005-06 (CSA, 2011).

Desde la Ley General de Educación de 1970 la prioridad de los sistemas educativos español y catalán ha sido asegurar la escolarización obligatoria y la gestión burocrática ha sido el modelo dominante.

TABLA I. Evolución de la alfabetización y escolarización en España

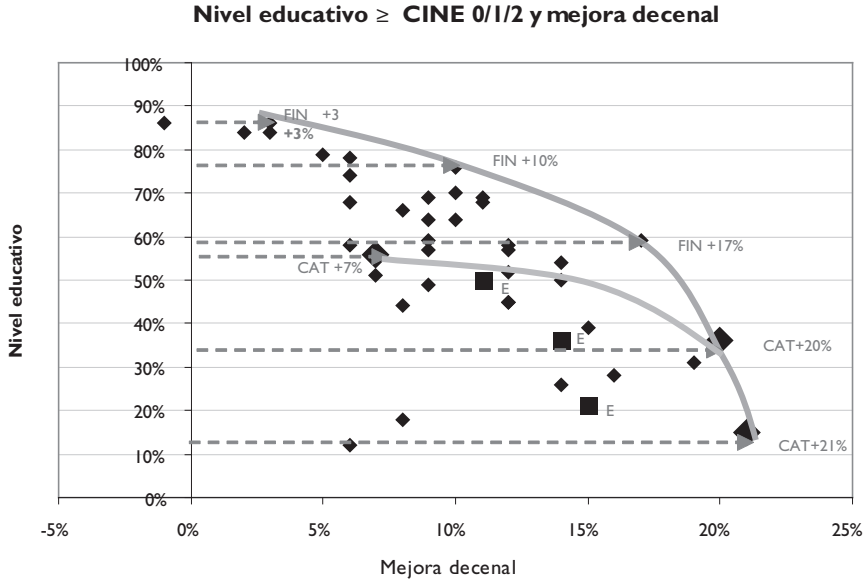
	1860	1910	1970 LGE	1990 LOGSE	2006 LOE	2009
Alfabetización	25	48	81	96	99	99
Escolarización 5-14 años	38	44	74	99	100	100
Escolarización 15 a 19 años	1	2	42	66	76	81

Fuente: Roca, 2011.

En las últimas décadas, una vez asegurada la escolarización obligatoria, las políticas educativas se orientaron a mejorar la calidad de la educación mediante el incremento de profesionales en los centros docentes, de equipamientos (especialmente informáticos), de la puesta en marcha de planes y programas para mejorar la atención a la diversidad y los aprendizajes de los alumnos. El resultado académico es dual en Cataluña y España, como se constata en 2010: aproximadamente el 40% de la población entre 25 y 34 años tiene un título superior y el 35% tiene como máximo la ESO (Encuesta de Fuerza de Trabajo de la UE, INE).

²⁾ Por abandono prematuro o temprano la Unión Europea entiende el que sucede con las personas que tienen entre 18 y 24 años, que han completado como máximo la primera etapa de la Educación Secundaria (CINE 2) y no siguen ningún estudio o formación.

FIGURA I. Mejora decenal³



Fuente: elaboración propia a partir de datos de 2004-2005 (CSA, 2007).

En el gráfico se observa que:

- A mayor nivel educativo menor mejora decenal.
- Para niveles educativos altos, Finlandia es el país con mayor mejora decenal.
- Para niveles bajos, Cataluña posee los mayores crecimientos.
- Cataluña desacelera notablemente su mejora decenal en un nivel educativo -baja al 56%- y alcanza tan solo un incremento de siete puntos. España tiene un comportamiento similar, pero menos acusado.

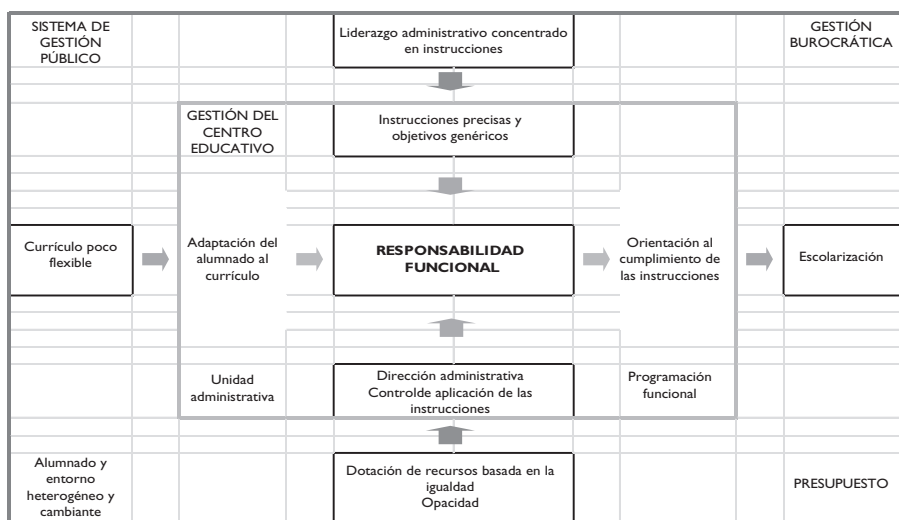
La dualidad en los resultados académicos y el bajo progreso decenal nos llevan a pensar que el modelo de gestión burocrático manifiesta signos de agotamiento. Los

³⁾ El gráfico anterior se construye a partir del nivel educativo de los grupos de edad comprendidos entre 25-34 años, 35-44, 45-54 y 55-64. Se compara la mejora educativa obtenida entre dos grupos de edad consecutivos (mejora decenal, representado en el eje de abscisas) y se considera como punto de partida el nivel educativo del grupo de mayor edad (nivel educativo, representado en el eje de ordenadas).

países del norte de Europa donde los centros escolares son más autónomos obtienen mejores resultados (Bolívar, 2010). Para la población entre 25 y 34 años, Finlandia, Suecia y España tienen un porcentaje similar de titulados superiores en 2010. La diferencia se produce en la franja baja. Finlandia y Suecia tienen como máximo un 12% de personas con un nivel equivalente a la ESO o inferior, mientras que España tiene tres veces más (Encuesta de Fuerza de Trabajo de la UE, INE).

El modelo burocrático se puede sintetizar en el esquema siguiente:

FIGURA II. Modelo de gestión dominante



Fuente: elaboración propia.

Este modelo es el que domina en la gestión educativa actual. La centralización de la toma de decisiones mediante una regulación exhaustiva es una de sus características. La opacidad pone de manifiesto que es posible mejorar. La falta de evaluación sistemática y de rendición de cuentas a todos los niveles favorece el impulso de planes parciales y poco coordinados que generan incoherencia en los centros docentes. En general, los planes son respuestas a preocupaciones coyunturales sin objetivos concretos, que los centros docentes viven como modas. En cambio, es habitual el control de aspectos formales. Se parte de la idea de que el cumplimiento de la detallada norma necesariamente ha de dar buenos resultados. Así pues, se trata de un modelo formal y orientado a la escolarización, poco autocrítico, en el que la transparencia, la evaluación externa

y el conocimiento que se deriva no son relevantes. Es un modelo coherente con la sociedad industrial y que realiza la función de filtro: el alumno que no se adapta al sistema educativo es expulsado. Este planteamiento está claramente superado por las actuales aspiraciones sociales de caminar hacia la sociedad del conocimiento como estrategia para mantener y mejorar la calidad de vida de nuestra sociedad (Ministerio de Educación, Instituto de Evaluación, 2011).

El conjunto de rigideces sumado a la escasa exigencia de rendimiento dificultan el desarrollo profesional de los docentes y potencia su 'arresponsabilidad'. Se considera que la responsabilidad de un profesor es cumplir el horario, impartir la materia de acuerdo con el texto elegido y seguir las detalladas instrucciones establecidas por la Administración educativa. Este escenario frustra o dificulta el trabajo de los profesionales que son capaces de encontrar soluciones específicas para sus alumnos. Por su parte, estos alumnos podrían aprender más y mejor si el sistema y el modelo se flexibilizaran, si se confiara más en los profesionales que trabajan en los centros, fijándoles objetivos, dándoles recursos adecuados y margen para actuar, y evaluándolos. La autonomía requiere liderazgo y comporta responsabilidad y, por lo tanto, la evaluación y la rendición de cuentas son factores que inciden positivamente en los resultados de los alumnos (OECD, 2010; Pont, 2010), sin olvidar que los resultados son multifactoriales y multinivel (Murillo, 2008).

Un modelo alternativo para la gestión educativa

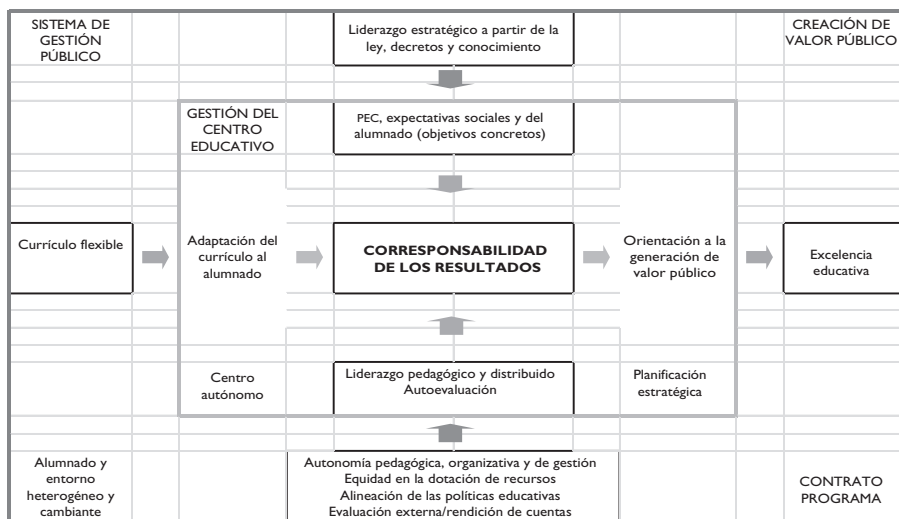
Las principales corrientes teóricas de la gestión pública han ido evolucionando de la burocracia a la idea de principal agente, la nueva gestión pública y el valor público (Blaug, Horner y Lekhi, 2006). La gestión pública actual es una miscelánea de todas ellas con diferentes niveles de preponderancia. En el caso español y en el catalán, la burocracia continúa siendo el modelo dominante en el sistema educativo y, por lo tanto, es necesario avanzar en la definición de un modelo alternativo que favorezca la consecución de los retos educativos actuales.

La finalidad del modelo que se propone es crear valor público a partir de la corresponsabilidad de los agentes que intervienen en el sistema educativo; en este modelo, los profesionales pueden desarrollar su competencia en un marco de flexibilidad y autonomía, con un liderazgo distribuido y proactivo, con un contrato programa para

alinear los objetivos sociales e individuales, una planificación estratégica para facilitar la creación de valor, una autoevaluación para la mejora continua y una rendición de cuentas para mejorar y legitimar la actividad financiada con recursos públicos.

A continuación se presenta esquemáticamente una propuesta de modelo de co-responsabilidad entre la Administración educativa y los centros:

FIGURA III. Modelo de gestión corresponsable



Fuente: elaboración propia.

La propuesta tiene en cuenta que los alumnos y el entorno de los centros educativos son diferentes y cambiantes, y que el objetivo compartido por los diferentes niveles de gobierno es conseguir altas tasas de éxito académico y mejorar la cohesión social.

La generación de valor público. El éxito educativo

La generación de valor público se puede relacionar con las expectativas educativas sociales e individuales. La creación de valor público es útil en tres dimensiones: valor social, valor económico y valor político (Moore y Khagram, 2004).

En este momento, la expectativa social se relaciona con los objetivos establecidos por la Unión Europea para el 2020 (Consejo UE, 2009). En el caso español y catalán se puede focalizar en la reducción del abandono prematuro; por su parte, el Gobierno español la concreta para el 2020 en que un mínimo del 85% de la población entre 18 y 24 años posea una titulación pos-ESO o esté estudiando para conseguirlo (Ministerio de Educación, 2010a).

El centro docente ha de orientar su actividad al éxito educativo de todos los alumnos y ponerse como objetivo mínimo lograr las expectativas sociales sin renunciar a alcanzar expectativas individuales superiores. Que todos los alumnos puedan ver cumplidas ambas expectativas situaría al sistema o centro educativo en la excelencia educativa. En nuestra opinión, la existencia de diferentes formas de alcanzar los objetivos comunes es una fuente de conocimiento importante que permite la mejora de todos los centros a través del *benchmarking*; la homogeneidad de soluciones para escenarios diferentes mantiene el fracaso y, además, es inequitativa e ineficiente.

La corresponsabilidad y su articulación

La literatura académica atribuye la mejora de los resultados educativos a múltiples factores que son desarrollados por diferentes agentes: las políticas educativas de los Gobiernos, la ayuda del entorno a la escuela, la gestión autónoma de los centros docentes, el liderazgo pedagógico y distribuido de las direcciones, la competencia y el trabajo de los profesores en el aula, la evaluación externa de los centros, de los profesores y de los alumnos (Bolívar, 2008; Murillo, 2008; Pedró, 2010; Pont, 2010). Todos son necesarios y contribuyen a la creación de valor público educativo; así, todos los agentes que intervienen son corresponsables de los resultados. Los cuatro primeros factores son relevantes como facilitadores del proceso de enseñanza y aprendizaje que se produce en el aula, donde es clave el trabajo en equipo, la motivación, la competencia y la capacidad de los profesores (Pedró, 2010). Lo que marca la diferencia en los aprendizajes de los alumnos es la calidad del trabajo de los docentes (McKinsey, 2007).

La corresponsabilidad entre los diferentes niveles y agentes define una cadena de generación de valor interrelacionada y orientada a alcanzar las expectativas educativas sociales e individuales que se establezcan en cada momento. En esta cadena de generación de valor público se pueden identificar cuatro eslabones básicos:

- El que forman la Administración educativa y el centro educativo cuya corresponsabilidad se puede concretar en un contrato programa o de gestión.
- El de los profesionales del centro educativo y la dirección cuya corresponsabilidad se establece en planes de centro y encargos profesionales.
- Los acuerdos de corresponsabilidad entre profesores, alumnos y familias, formalizados, por ejemplo, en los contratos pedagógicos o en la carta de compromiso educativo (Departament d'Ensenyament, 2011a).
- Las alianzas de los centros docentes y la Administración educativa con la Administración local y la iniciativa civil. Son ejemplos de esto los planes educativos de entorno (Alegre y Collet, 2007; Departament d'Ensenyament, 2011b) y los planes educativos de las zonas educativas (Resolución EDU/3071/2008).

En el aula, la mejora no se puede mantener de forma continuada sin un trabajo en equipo de los profesores, sin una gestión adecuada de centro y sin el apoyo y estímulo de la Administración educativa (Bolívar, 2008). El dilema es cómo combinar adecuadamente las estrategias internas y externas al centro docente para conseguir mejorar los resultados educativos (Fullan, 2002). La solución que se propone es que los agentes que participan en la cadena de generación de valor público en educación se corresponsabilicen mediante objetivos compartidos y alineados, que se formalizan en contratos programa y se desarrollan en planes estratégicos.

En este nuevo contexto, las funciones clave que ha de desarrollar la Administración educativa son fijar el nivel mínimo de competencias que los alumnos deben alcanzar en cada enseñanza, evaluar externamente y de forma estandarizada los resultados de los alumnos y el valor añadido de cada centro, y apoyar los procesos de mejora (Pedró, 2010).

Flexibilidad y autonomía

Muchos autores consideran que la autonomía de los centros educativos es necesaria para mejorar la calidad de la educación y los resultados (Bolívar, 2010; Marchesi, 2006). Las evidencias apuntan que este efecto es positivo en los países desarrollados, pero que tiene un efecto contrario en los países en desarrollo (Hanushek, Link y Woessmann, 2011).

Pero ¿qué tipo de autonomía? La autonomía de los centros docentes se puede utilizar básicamente para finalidades contrapuestas en términos de equidad (Calero,

2010). En el primer caso, la autonomía se justifica como una necesidad para poder competir; este planteamiento, en una sociedad con un nivel educativo dual como la nuestra, puede generar una mayor segregación y peores resultados académicos medios (Field, 2006). La segunda finalidad plantea la autonomía como una respuesta adecuada para atender la complejidad del alumnado y favorecer la «igualdad equitativa de oportunidades»⁴ (Rawls, 2002). Esta última se caracteriza por una discriminación positiva en la dotación económica de los centros y por la cooperación entre ellos para conseguir mejores resultados educativos globales. En este segundo caso, hay indicios de que se pueden conseguir buenos resultados académicos medios con alumnos heterogéneos en los centros y en clase (Calero, 2006; Field, 2006; OCDE, 2012). Sin embargo, un estudio reciente no observa ninguna relación entre autonomía y resultados académicos según el estrato social de los alumnos (Hanushek et ál., 2011). ¿La autonomía es neutra? Esta es una cuestión que hay que estudiar con mayor profundidad, dado que el análisis anterior no diferencia los resultados según la finalidad de la autonomía y esta tiene planteamientos opuestos en relación con la equidad; por lo tanto, los resultados positivos en el éxito académico de un planteamiento pueden quedar neutralizados globalmente por los negativos del otro.

Si se persigue mejorar los resultados académicos de los alumnos, la toma de decisiones autónoma de los centros es especialmente relevante en el ámbito pedagógico, importante en las decisiones relativas al personal y positiva en el ámbito presupuestario (Hanushek et ál., 2011). La autonomía pedagógica es útil para adaptar el currículo a las necesidades de cada alumno. Por su parte, la autonomía organizativa es necesaria para establecer la estructura orgánica y funcional más adecuada. Por último, la autonomía de gestión de personal y económica es importante para desarrollar el plan de mejora. Por lo tanto, la regulación debe ceñirse casi exclusivamente a leyes y decretos sobre los derechos de los ciudadanos, a fijar objetivos curriculares mínimos y a establecer los principios generales de gestión.

Liderazgo proactivo y distribuido

Los directivos públicos tienen la responsabilidad de generar valor público y se han de esforzar en definir objetivos valiosos para la colectividad y en producirlos; han de ser proactivos. El directivo público -mediante un ejercicio éticamente responsable de sus

⁽⁴⁾ La igualdad equitativa de oportunidades es un escenario en que todos los alumnos con la misma capacidad tienen las mismas perspectivas de éxito educativo y social independientemente de la familia de nacimiento.

funciones- es clave y contribuye significativamente a la generación de valor público (Moore y Khagram, 2004).

El liderazgo escolar importa porque afecta a la gestión de los recursos, a la organización del centro, a la motivación de los profesores y a los resultados de los alumnos (Pont, Nusche y Moorman, 2009). El liderazgo pedagógico y distribuido es un elemento básico para un cambio de modelo en la escuela (Murillo, 2006).

La dirección ha de tener una visión ambiciosa del centro docente y compartirla con los profesionales y la comunidad educativa; además, ha de establecer un plan a medio plazo realista (proyecto de dirección) y ha de diseñar y aplicar un plan anual aprovechando lo mejor de todos y cada uno de los profesionales que trabajan en el centro al servicio del proyecto educativo. Una forma de articular dicho plan es establecer objetivos concretos de aprendizajes y resultados para los alumnos en los equipos docentes y departamentos didácticos, que posteriormente se concretarán en encargos profesionales a cada profesor; estos encargos se traducen en objetivos, recursos, margen de actuación e indicadores para evaluar las metodologías y los resultados obtenidos.

Contrato programa o de gestión

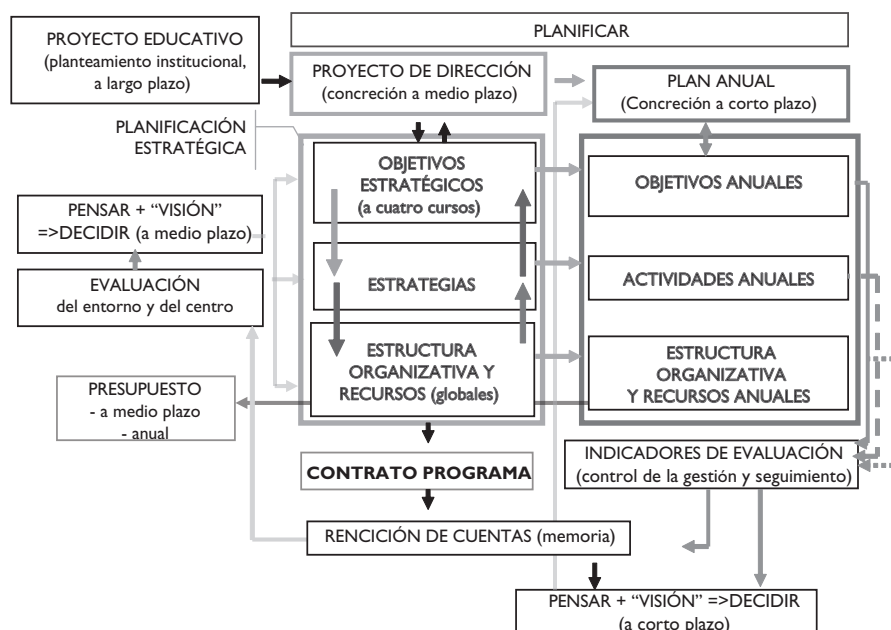
Un contrato programa o de gestión es un acuerdo entre un agente y su principal (por ejemplo, entre un centro docente y su Administración educativa) en el que se establecen los objetivos, las estrategias, los recursos, los márgenes de autonomía, los indicadores, la forma de seguimiento del contrato y los efectos de su cumplimiento o incumplimiento. En definitiva, se establecen unos objetivos compartidos y las obligaciones y derechos de las partes: es un contrato de corresponsabilidad. El contrato programa o de gestión tiene como finalidad principal alinear los objetivos del centro con los del Gobierno.

En España, en el ámbito de la educación no universitaria, existen diversos ejemplos de contratos programa. Desde el 2005, en Cataluña existen acuerdos cuatrienales entre el Departament d'Ensenyament y centros docentes para la aplicación de un plan de mejora con dos objetivos: mejorar los resultados educativos y la cohesión social (Resolución EDU/1663/2007). Desde 2010, el Ministerio de Educación -en el marco del Programa de Cooperación Territorial- establece y financia contratos programa entre cada centro educativo y la Consejería de Educación de su comunidad autónoma para incrementar el éxito escolar (Ministerio de Educación, 2010b).

Planificación estratégica

La planificación estratégica facilita la aplicación práctica del PEC (Proyecto Educativo del Centro) y del proyecto de dirección, aporta una metodología que favorece la visualización de la cadena de creación de valor y del círculo virtuoso de mejora continua, facilita la participación de los profesores y de la comunidad educativa en el diseño, aplicación y seguimiento del plan, y proporciona un sistema de información útil para monitorizar su aplicación, fundamentar la toma de decisiones y rendir cuentas.

FIGURA IV. Modelo de planificación estratégica



Fuente: García Alegre, 2011, y elaboración propia.

Autoevaluación y rendición de cuentas

El binomio autonomía y evaluación externa mejora los resultados educativos de los alumnos (Pedró, 2010; OECD, 2010), aunque no siempre se encuentran evidencias cla-

ras (Hanushek et ál., 2011). La autoevaluación es una propuesta para la mejora continua (Gairín, 2008).

En el modelo de corresponsabilidad propuesto, la autoevaluación es esencial para la mejora continua; al tiempo que la rendición de cuentas lo es para obtener la legitimidad institucional derivada de la gestión de recursos públicos.

El Plan de Autonomía de Centros o Proyecto para la Mejora de la Calidad de los Centros Educativos

El Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya en el año 2001 dio un primer paso hacia el modelo de corresponsabilidad con la publicación del Decreto 132/2001, de 29 de mayo, por el que se regulan los planes estratégicos de los centros docentes sostenidos con fondos públicos (2001). A partir del año 2005, y de acuerdo con las posibilidades del decreto anterior, se perfiló un nuevo modelo de gestión, más ambicioso y global, que perseguía optimizar la sinergia entre las políticas educativas y los planes de mejora de los centros docentes. A partir de 2012, la Ley de Educación de Cataluña (2009), los decretos que desarrollan la autonomía de los centros (2010*a*), la dirección (2010*b*) y la Agencia de Evaluación y Prospectiva (2010*c*) pasan a formar parte de la arquitectura del modelo de corresponsabilidad catalán.

Desde el punto de vista práctico, tiene interés el Plan de Autonomía de Centros (PAC), también denominado Proyecto para la Mejora de la Calidad de los Centros Educativos Públicos (PMQCE). Con esta iniciativa, el Departament d'Ensenyament intentó dar respuesta a un sistema educativo rígido y a un modelo de gestión burocrático. Su finalidad era y es aumentar los resultados educativos y favorecer la cohesión social y la equidad en los centros públicos. Estos objetivos están alineados con los del Estado español y la Unión Europea para el 2010 y 2020 (Ministerio de Educación, Instituto de Evaluación, 2010 y 2011).

La gestión del cambio

Después de más de 30 años de gobiernos democráticos con gestión burocrática, un cambio de modelo representaba un reto importante, un cambio en la cultura de gestión del Departament d'Ensenyament a todos los niveles. Las resistencias eran

previsibles e inevitables, dada la incertidumbre y pérdida de poder que supone para algunas personas todo cambio en una organización. ¿Cómo neutralizar este tipo de resistencias? En el plan se establecieron dos líneas de trabajo básicas: a) un liderazgo político al máximo nivel y b) la integración en el diseño y aplicación del plan de los subdirectores, jefes de servicio e inspección de educación más afectados.

Desde el primer momento se buscó la alianza de todos: de la inspección, incorporando a un grupo de inspectores en el diseño del plan; a los subdirectores se les informó periódicamente y también se informó, aunque con menor frecuencia, a los directores de los servicios territoriales; con los jefes de servicio se creó un grupo de trabajo para contrastar los pros y contras de la aplicación. Este proceso de participación generó alianzas que mejoraron notablemente el diseño del plan, facilitó su aplicación y, en buena medida, permitió neutralizar los miedos y convertirlos en complicidades.

El diseño inicial del plan PAC/PMQCE se realizó entre 2004 y 2005. Un proceso de cambio de modelo de gestión en una gran organización -compleja y cambiante política y técnicamente- requiere entre 10 y 20 años, si no más, para que la cultura del nuevo modelo sea la dominante.

Características del PAC/PMQCE

El diseño del PAC/PMQCE tiene como referencia el modelo de corresponsabilidad presentado anteriormente y se declara en construcción para poder incorporar los aprendizajes derivados de su aplicación práctica.

El PAC/PMQCE se caracteriza por que:

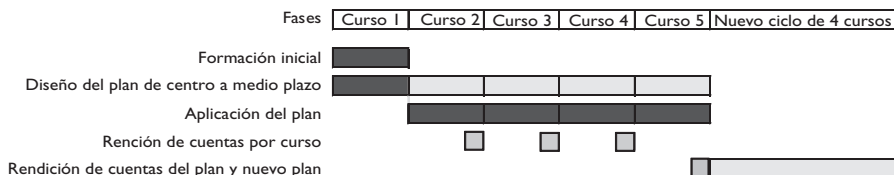
- Establece la cooperación, la confianza mutua, el compromiso, la equidad y la corresponsabilidad como principios de relación entre los centros y la Administración educativa (García Alegre, 2009a).
- La autonomía de los centros es necesaria para aplicar soluciones singulares y eficientes.
- El liderazgo pedagógico y distributivo son motores para la mejora.
- La implementación de procesos de autoevaluación, evaluación externa y rendición de cuentas son catalizadores de la mejora continua y legitiman la gestión.
- Los contratos programa tienen una duración de cuatro años y el Departament d'Ensenyament dota a los centros de recursos adicionales para apoyar la aplicación del plan de mejora.

- La inspección de educación realiza una evaluación diagnóstica al principio y al final del plan (Mas, 2010).
- La planificación estratégica es una herramienta que facilita que el plan se aplique y que la comunidad educativa participe, al tiempo que aporta un sistema de información basado en indicadores (Departament d'Ensenyament, 2007).
- Los centros diseñan su plan a partir de su proyecto educativo y los objetivos del Departament d'Ensenyament, e integran todos los proyectos parciales en un único plan global de mejora.
- La inspección de educación y los técnicos docentes especializados forman y acompañan a los centros en el proceso de definición, aplicación y seguimiento del plan.
- Los centros rinden cuentas anualmente ante el Consejo Escolar del centro y ante la comisión de seguimiento territorial (Resolución EDU/1663/2007).
- Los centros cooperan entre ellos mediante redes.
- La estrategia para la gestión del cambio está destinada a conseguir las complejidades necesarias para que el cambio sea real, motivador y satisfactorio para los implicados.
- Los centros se incorporan progresivamente, con prioridad de los que tienen más margen de mejora y los más motivados.

Fases del PAC/PMQCE para un centro docente

La participación de un centro en el plan tiene las fases siguientes:

FIGURA V. Fases para un centro del PAC/PMQCE



Fuente: elaboración propia.

Al principio del primer curso, dos personas de la dirección participan en una formación inicial que está organizada en dos bloques. El primero es de planificación estratégica (15 horas) y el segundo de liderazgo y gestión del cambio (15 horas). Durante el curso académico se trabaja en red en grupos de ocho a 10 centros que comparten el diseño del plan y que son dinamizados por inspectores, técnicos PAC y directores. En los centros, las direcciones lideran el diseño del plan y cuentan con dos o más coordinadores para facilitarlos, acostumbran a constituir un grupo impulsor que vela por la participación de los profesores y por la aplicación y evaluación del plan. Al final del primer curso se firma un acuerdo cuatrienal entre el centro y el Departament d'Ensenyament.

Al final de cada curso, la dirección ha de rendir cuentas ante el Consejo Escolar y la Administración educativa. En este último caso, se constituye una comisión de seguimiento formada por el director del servicio territorial, miembros de la inspección y la Administración local y un representante de los directores de la delegación territorial. Esta comisión evalúa la aplicación del plan y los resultados obtenidos y formula recomendaciones. Una evaluación negativa puede comportar la suspensión temporal de los recursos adicionales asignados al centro.

Al final del plan cuatrienal, la inspección de educación vuelve a realizar una evaluación diagnóstica y el centro rinde cuentas ante la comisión de seguimiento y presenta un nuevo plan de mejora para que se apruebe. En principio, la firma de un nuevo acuerdo requiere que la aplicación del plan anterior haya sido evaluada positivamente. La idea es que los acuerdos de corresponsabilidad se sucedan unos a otros en un proceso de mejora continua del centro.

Acuerdo de corresponsabilidad para aplicar el plan estratégico de mejora

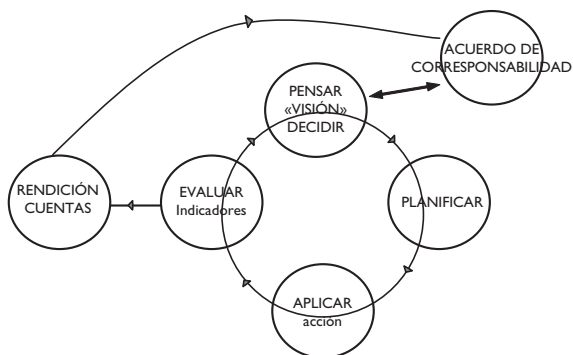
La planificación estratégica es el instrumento que el Departament d'Ensenyament promueve para la elaboración y aplicación del acuerdo cuatrienal (Departament d'Ensenyament, 2007). Así, como afirma García Alegre (2011):

El proyecto educativo frecuentemente es una buena idea no aplicada, el proyecto de dirección un primer paso en la dirección adecuada y la planificación estratégica una herramienta capaz de hacerlo realidad. Es especialmente útil en un entorno de autonomía de centros y aún más si el centro tiene un acuerdo de corresponsabilidad con el Departament d'Ensenyament. La planificación estratégica encaja perfectamente en el marco normativo, plantea una

metodología cercana a la forma de trabajar en educación y, facilita la participación y comunicación tanto en la fase de diseño como de aplicación y seguimiento. La evaluación, el mapa estratégico, el sistema de indicadores, el acuerdo de corresponsabilidad y rendir cuentas son las piezas básicas del modelo de planificación estratégica que se propone.

La planificación estratégica es un plan a medio plazo que se concreta anualmente en el Plan de Centro o Programación General Anual y se sigue trimestralmente en las evaluaciones. Por lo tanto, hay tres ciclos temporales de mejora continua⁵: el estratégico cada cuatro años, el táctico anual y el operativo trimestral. La figura siguiente muestra el ciclo estratégico y táctico, y es fácil imaginar el operativo.

FIGURA VI. El ciclo de mejora continua, el acuerdo de corresponsabilidad y la rendición de cuentas



Fuente: elaboración propia.

Los acuerdos de corresponsabilidad entre el Departament d'Ensenyament y los centros se inspiran en los contratos programa de las universidades catalanas con la Generalitat de Catalunya que se iniciaron a finales de los noventa (Ribas, 2003). Estos acuerdos los firman los centros docentes, el director del servicio territorial de educación y el director del centro docente. Un acuerdo de corresponsabilidad incluye los apartados siguientes:

- Una referencia normativa y un acuerdo genérico que se concreta en diversos anexos.

⁵ El ciclo de mejora continua propuesto se basa en el Círculo de Deming.

- Un plan estratégico que incluye:
 - Planteamiento institucional: misión, visión y valores.
 - Análisis DAFO.
 - Mapa estratégico: objetivos (≤ 5), estrategias por objetivo y recursos.
 - Concreción del primer año del plan estratégico (ficha por objetivo).
 - Márgenes de autonomía solicitados (excepcionalidad a la norma).
 - Mecanismo y frecuencia de la rendición de cuentas.
- Singularidades y márgenes de autonomía autorizados para desarrollar el plan (curriculares, organizativos y plantilla).
- Financiación adicional para aplicar el plan y su distribución anual en cifras globales. Estos recursos tienen como finalidad apoyar el plan y facilitar a las direcciones de los centros la complicidad y el compromiso de los claustros. La dotación se establece en función del número de alumnos y su complejidad, y tiene en cuenta las características del proyecto.
- Mecanismos de seguimiento y evaluación, y efectos derivados del incumplimiento del plan.
- Concreción de los objetivos en indicadores y sistema de ponderación.

Para poder firmar un acuerdo es necesario que lo aprueben dos tercios de los miembros del Consejo Escolar y la mayoría del claustro.

Sistema de información para monitorizar el plan, aprender y rendir cuentas

La autonomía y el liderazgo pedagógico requieren de un aparato capaz de sistematizar la información relevante para la toma de decisiones, compartir la corresponsabilidad con todos los profesionales y rendir cuentas.

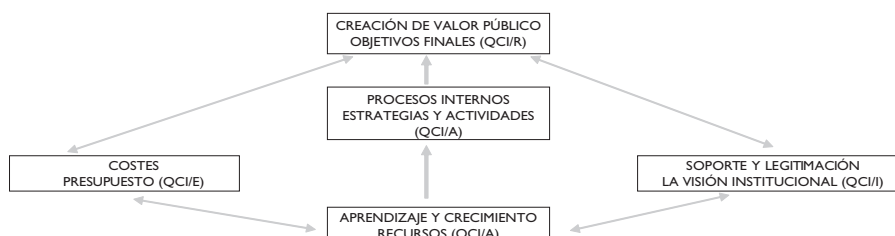
La información de los indicadores se puede convertir en conocimiento, es una oportunidad para mejorar y ser transparentes, permite debatir de una forma objetiva, es útil para mejorar las estrategias, actividades y metodologías; en suma, es imprescindible para rendir cuentas cuando se utilizan recursos públicos y obtener legitimidad.

El sistema de información ha de dar respuesta a diferentes finalidades y destinatarios y, por lo tanto, el formato, el contenido y la frecuencia han de ser diferentes. Por ejemplo, se ha de diferenciar el tipo de información dirigido a los profesores y a la mejora continua de los procesos de enseñanza y aprendizaje; el que se dedica a la

monitorización del plan por parte la dirección; o el sistema de información utilizado para rendir cuentas ante el Consejo Escolar o la Administración educativa.

El sistema de información utilizado por el PAC/PMQCE para su monitorización y rendición de cuentas parte de la experiencia de las universidades catalanas y tiene en cuenta el cuadro de mando integral de la planificación estratégica (Kaplan y Norton, 2001). Tiene una estructura de cuadros de información interrelacionados, tal y como se aprecia en la siguiente figura:

FIGURA VII. Partes del sistema de información



Fuente: elaboración propia.

El PAC/PMQCE hasta ahora ha desarrollado los cuadros de información centrales: QCI/A y QCI/R (Departament d'Ensenyament, 2007). El QCI/A es el cuadro de coordinación e información que aporta datos sobre la aplicación del plan; por su parte, el QCI/R aporta información sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos finales. Entre los dos ha de existir una relación clara. Un buen nivel de aplicación del plan ha de incidir positivamente en el nivel de resultados. Si no fuese así, se debería revisar la correspondencia entre las estrategias y los objetivos, así como la existencia de otras variables que pudieran incidir negativamente en esa relación hasta el punto de neutralizar los efectos positivos de las estrategias. A partir de este análisis se han de repensar las estrategias, su aplicación y la correlación con los objetivos, sin olvidar que los resultados son la síntesis de múltiples factores. El sistema de información permite obtener datos por objetivo y por centro.

El QCI/A incorpora tres indicadores para valorar la aplicación de cada actividad: grado de ejecución, calidad de aplicación, e impacto o utilidad de la actividad para el logro del objetivo.

El QCI/R establece un mínimo de indicadores comunes para todos los centros implicados en el plan. Para valorar la mejora en los resultados educativos utiliza los indicadores siguientes:

- Resultados académicos.
- Resultados de competencias básicas.
- Grado de satisfacción de alumnos, familias y profesores.

Para valorar la mejora de la cohesión social dispone indicadores sobre:

- El abandono escolar.
- El absentismo de los alumnos.
- Los resultados educativos y su dispersión.

Acceso al PAC/PMQCE

El acceso ordinario al PAC/PMQCE se produce a través de convocatoria pública (Resolución EDU/1663/2007). El acceso extraordinario se produce mediante una invitación del Departament d'Ensenyament, que se formula a los centros con alumnado complejo o con importantes márgenes de mejora de los resultados académicos.

El curso 2009-10, en el plan PAC/PMQCE participaban 635 centros docentes -que representaban casi un 20% de los centros públicos de Cataluña-; además, están acogidos al Programa de Apoyo y Refuerzo del Plan PROA 154 institutos con alumnado complejo (Ministerio de Educación, 2005).

Evaluación del PAC/PMQCE

La evaluación se realiza con la información disponible hasta el curso 2009-2010 en los ámbitos siguientes:

- Nivel de aplicación del plan y cumplimiento del acuerdo por el Departament d'Ensenyament (García-Alegre, 2009b).
- Acuerdos firmados y nivel de aplicación de los planes de mejora por los centros (García-Alegre, 2009a).
- Mejoras observadas en los centros docentes.

Los dos primeros ámbitos de evaluación nos aportan datos sobre el cumplimiento de la corresponsabilidad y el tercero sobre los resultados obtenidos a partir de los objetivos.

Nivel de aplicación del plan y cumplimiento del acuerdo por el Departament d'Ensenyament

En la valoración que los centros hicieron de las actuaciones del Departament d'Ensenyament mediante una encuesta anónima la mayoría de los ítems muestran una puntuación positiva igual o superior a siete. Los mejor valorados fueron la planificación estratégica, los recursos adicionales, la posibilidad de establecer plazas docentes singulares de provisión específica y la designación de docentes con responsabilidades y retribución adicional. También es notable la valoración del acompañamiento al centro docente de la inspección de educación y de los técnicos docentes especialistas. Sin embargo era necesario mejorar los márgenes de autonomía concedidos a los centros y la gestión del entorno Moodle. La tardanza en la transferencia de los recursos financieros fue el punto de mayor incumplimiento por parte de la Administración educativa, aspecto que ha ido empeorando con la crisis económica y condiciona la aplicación de los planes.

Acuerdos firmados y nivel de aplicación de los planes por los centros docentes

Entre el 99% y el 100% de los centros que iniciaron el proceso de formación y diseño firmaron un acuerdo de corresponsabilidad con el Departament d'Ensenyament.

La valoración del nivel de aplicación de los planes se obtuvo de las comisiones de seguimiento, órgano mediante el cual los centros docentes rindieron cuentas a la Administración educativa. Entre el 94% y el 99% de los centros PAC05 y PAC06 aplicaron de forma satisfactoria o muy satisfactoria el plan de mejora en los términos en que fue diseñado (García-Alegre, 2009a).

Mejoras observadas en los centros PAC/PMQCE

Para la evaluación de la mejora utilizaremos la información disponible a partir de tres fuentes:

- La encuesta anónima pasada por el Departament d'Ensenyament a los centros participantes a final del curso 2007-08.
- La información de la evaluación del Programa de Apoyo y Refuerzo del Plan PROA correspondiente a los cursos 2008-09 y 2009-10.
- La evolución de la preinscripción y de los resultados académicos en el curso 2007-08.

La percepción de los centros docentes, a partir de encuestas anónimas, del impacto del plan en el funcionamiento del centro fue notablemente positiva en la mayoría de los aspectos considerados, mayor o igual a siete sobre 10 (García-Alegre, 2009b). Los centros valoraron especialmente la reflexión inducida en el centro por la aplicación del plan, que se potenciara la dirección como consecuencia de la formulación del plan mediante la planificación estratégica y una información sistematizada que facilita que se participe y se tomen decisiones. La implicación del claustro y la participación de los profesores fueron notables. Había indicios de que la mejora del funcionamiento del centro crecía con el número de años de aplicación del plan. La participación de los alumnos y de las familias tuvo un importante margen de mejora.

TABLA II. Opinión de los institutos catalanes que participan en el Programa de Apoyo y Refuerzo sobre sus efectos positivos

ENCUESTA CENSAL ANÓNIMA ONLINE	EQUIPO DIRECTIVO		COORDINADORES		JEFES DE DEPARTAMENTO		ALUMNADO CONSEJO ESCOLAR Y JUNTA DELEGADOS		FAMILIAS CONSEJO ESCOLAR	
	2008-09	2009-10	2008-09	2009-10	2008-09	2009-10	2008-09	2009-10	2008-09	2009-10
% respuestas / total centros	78	94	81	84	78	85	77	81	76	76
N.º encuestados	67	145	131	189	265	448	189	561	130	275
% (bastante y mucho) / n.º respuestas										
Integración social de los alumnos	92,5	88,3	90,8	90,5	87,2	87,9	86,2	85,9	95,4	93,1
Clima de centro	83,6	84,8					75,8	79,5	94,6	90,9
Expectativas del propio alumnado	82,1	85,5	86,3	85,2	74,3	79,7	81,0	80,4	89,2	88,4
Asistencia regular a clase			79,4	85,2	77,0	81,9	80,4	74,3	89,2	87,6

Fuente: Ministerio de Educación y elaboración propia.

Los centros PROA (Apoyo y Refuerzo) de Cataluña forman parte del PAC/PMQCE y tan solo se diferencian por la fuente de financiación.

Como se puede observar en la tabla anterior, los resultados de la evaluación PROA fueron muy positivos. Entre el 75% y el 90% de los encuestados opinaba que la aplicación del programa tenía efectos positivos en aspectos relevantes de la actividad educativa de los centros docentes. La opinión era compartida por todos los perfiles encuestados; entre estos, las puntuaciones más bajas correspondían a los alumnos y las más altas, a las familias.

TABLA III. Variación de la preinscripción y los resultados académicos a partir de la aplicación PAC/PMQCE

Valores medios	CEIP		IES			
	PAC05	PAC06	PROA05	PROA06	PAC05	PAC06
% preinscripción / oferta de plazas						
N.º de cursos en que se aplica el plan en 2007-08	2	1	2	1	2	1
A) Media de los tres cursos anteriores al plan	78,0	91,3	52,0	60,2	77,2	72,3
B) Curso 2007-08	88,1	97,7	59,0	60,7	83,4	78,9
Variación (B-A)	+10,1	+6,4	+7,0	+0,5	+6,2	+6,6
Valores medios						
% aprobados 6.º EPRI o graduados ESO						
N.º de cursos en que se aplica el plan en 2007-08	3	2	3	2	3	2
A) Media de los tres cursos anteriores al plan	72,9	80,2	50,5	59,1	67,7	72,4
B) Curso 2007-08	79,4	79,3	66,4	63,4	76,0	73,5
Variación (B-A)	+6,5	-0,9	+15,9	+4,3	+8,3	+1,1

Fuente: García Alegre, 2009a, y elaboración propia.

En general, la demanda creció más en los centros de Primaria y en los institutos PAC y menos en los institutos PROA con alumnado más complejo. La mejora de los resultados académicos fue superior en los centros con más margen de mejora, que eran los institutos PROA (Apoyo y Refuerzo).

Conclusiones y prospectiva

La información disponible es insuficiente para realizar una valoración definitiva de los efectos de las aplicaciones de los planes PAC/PMQCE en los centros; sin embargo, del conocimiento acumulado hasta ahora podemos establecer las siguientes conclusiones:

La gestión corresponsable de la Educación es posible y deseable, los primeros resultados de los centros docentes que participan en los PAC/PMQCE son esperanzadores, puesto que muestran mejoras en su funcionamiento y resultados. Son puntos fuertes del plan:

- Los principios y la estructura del modelo: autonomía, corresponsabilidad, acompañamiento, trabajo en red, autoevaluación y rendición de cuentas.
- La definición del plan de mejora como un plan estratégico, su incorporación en la cultura de los centros y la participación del profesorado.
- La orientación del centro al éxito educativo de los alumnos y la potenciación del liderazgo de las direcciones.
- El acuerdo de corresponsabilidad a cuatro años, su evaluación y rendición de cuentas anual.
- La evaluación global diagnóstica inicial y final realizadas por la inspección de educación.
- La implicación de los servicios territoriales y la coordinación con la subdirección general responsable.

Son puntos mejorables:

- La incipiente cultura de autoevaluación como herramienta para la mejora continua.
- La poca determinación a la hora de excluir a los centros con insuficiente aplicación del plan.
- Las resistencias de la Administración en la gestión de los márgenes de autonomía.
- Las carencias del sistema de información para rendir cuentas.
- El acompañamiento de los centros para insistir en la introducción de mejoras en los procesos de aula y la participación de la comunidad educativa.
- Los retrasos en los pagos de los recursos financieros prometidos por la Administración.

El balance global es positivo, como también lo demuestran la voluntad de renovación de la gran mayoría de centros una vez acabado el plan -aunque sea con una dotación de recursos muy inferior- y la solicitud de incorporación informal por parte de otros centros para aplicar las estrategias y metodologías del modelo.

La experiencia acumulada por el PAC/PMQCE y el apoyo legal son una gran oportunidad para avanzar en la aplicación de un modelo de gestión corresponsable de los centros públicos docentes en Cataluña. Esto es una opción para incrementar el éxito educativo, la equidad y reducir significativamente el abandono temprano, como resultado de las sinergias generadas por todos los agentes del sistema educativo orientados a un objetivo compartido. Aprovechar esta oportunidad requiere una visión clara y una firme voluntad política, acompañadas de una infraestructura técnica cualificada; asimismo, es necesaria una evaluación externa, autónoma, completa, objetiva y rigurosa que permita establecer una base sólida para futuras estrategias eficientes que permitan generalizar el plan con éxito.

El plan PAC/PMQCE es innovador y abre un amplio abanico de posibilidades para diseñar, experimentar e investigar en múltiples ámbitos; ello permitiría dar respuesta, entre otras, a cuestiones sobre cómo concretar los objetivos de los centros educativos, cómo determinar la dotación de recursos de un centro autónomo, cómo definir y conseguir la corresponsabilidad de los profesionales del centro, cómo generar conocimiento compartido y tomar decisiones a partir de la evaluación, y cómo homologar metodologías de enseñanza y aprendizaje de centro.

Referencias bibliográficas

- Alegre, M. A. y Collet, J. (2007). *Plans educatius d'entorn: debats, balanç i reptes*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Recuperado de <http://www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/publicacions/465.pdf>
- Blaug, R. et ál. (2006). *Public value, politics and public Management*. The Work Foundation. Recuperado de http://www.theworkfoundation.com/DownloadPublication/Report/117_117_politics_lit_review.pdf
- Bolívar, A. (2010). La autonomía de los centros educativos en España. *Participación Educativa*, 13. 8-25. Recuperado de <http://www.educacion.gob.es/revista-cee/pdf/n13-bolivar-botia.pdf>
- Calero, J. (2006) *La equidad en educación*. Madrid: CIDE, Ministerio de Educación y Ciencia.

- (2010). La autonomía de los centros escolares y su relación con la equidad. *Participación Educativa*, 13, 88-94. Recuperado de <http://www.educacion.gob.es/revista-ccc/pdf/n13-calero-martinez.pdf>
- Consejo de la Unión Europea (2009). *Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación* [«ET 2020»] (2009/C 119/02). Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:ES:PDF>
- CSA (2007). Sistema d'indicadors d'educació de Catalunya. *Quaderns d'Avaluació*, 8. Recuperado de <http://www20.gencat.cat/docs/Educacio/Documents/ARXIUS/Quaderns8.pdf>
- (2011). *Sistema d'indicadors d'ensenyament de Catalunya*. Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu. Recuperado de <http://www20.gencat.cat/docs/Educacio/Home/Consell%20superior%20d%27avalua/Pdf%20i%20altres/Static%20file/Indicadors%2014.pdf>
- Decreto 132/2001, de 29 de mayo, por el que se regulan los planes estratégicos de los centros docentes sostenidos con fondos públicos.
- Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos.
- Decreto 155/2010, de 2 de noviembre, de la dirección de los centros educativos públicos y del personal directivo profesional docente.
- Decreto 177/2010, de 3 de noviembre, de aprobación de los Estatutos de la Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación.
- Departament d'Ensenyament (2007). *Guia per a elaborar i aplicar un pla estratègic*. Recuperado de http://phobos.xtec.cat/edubib/intranet/file.php?file=docs/Qualitat/guia_planificacio_estrategica.pdf
- (2011a). *Orientacions per a l'elaboració de la carta de compromís educatiu*. Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya. Recuperado de http://www.gencat.cat/educacio/lleieducacio/carta_compromis.pdf
- (2011b). *Documento base del plan educativo de entorno*. Recuperado de <http://www20.gencat.cat/portal/site/ensenyament/menuitem.a735c8413184c341c65d3082b0c0e1a0/?vgnextoid=d346fadcc5e3d110VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=d346fadcc5e3d110VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>
- Field, S. et ál. (2006). *La igualtat a l'educació: conclusions destacades de l'estudi de l'OCDE*. Fundació Jaume Bofill. Simposi sobre desigualtats a l'educació. Barcelona, España, 12-13 de diciembre (Mimeo).
- Fullan, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Barcelona: Octaedro.

- Gairín, J. (2008) Autonomía, calidad y evaluación. Conocimiento Educativo. En *La autonomía de los centros escolares*, 81-130. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- García Alegre, E. (2009a). *La autonomía de centros. Una estrategia útil para mejorar los resultados educativos. El Caso de Cataluña*. Seminario sobre Rendimiento Escolar y Sistema Educativo: «Análisis desde una perspectiva comparada». Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, España, 30 de octubre. Recuperado de http://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/PN09_09.pdf
- (2009b). *Conclusiones*. Congreso sobre Éxito educativo y la Autonomía de Centros. Barcelona, España, 25 de noviembre. Recuperado de http://www.gencat.cat/educacio/congresexit/docs/cas/ponencies/Eugeni_Garcia_Conclusiones_Congreso.pdf
- (2011). La planificación estratégica. *Revista Aula*, 200, 61-66.
- Hanushek, E., Link, S. y Woessmann, L. (2011). *Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA*. Documento de discusión, 6185, IZA. Recuperado de <http://ftp.iza.org/dp6185.pdf>
- Kaplan, R. y Norton, D. (2001). Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I. En *American Accounting Association. Accounting Horizons*, vol. 15, 87-104.
- Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación. Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/2009/08/06/pdfs/BOE-A-2009-13038.pdf>
- Marchesi, A. y Martínez, R. (2006). *Escuelas de éxito en España*. XXI Semana Monográfica de la Educación. Madrid: Fundación Santillana.
- Mas, C. (2010). *Inspección de Educación y autonomía de centros*. CEE participación educativa, 13. Recuperado de <http://www.educacion.gob.es/revista-cee/pdf/n13-mas-morilla.pdf>
- McKinsey, et ál. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. Recuperado de <http://www.smhc-cpre.org/wp-content/uploads/2008/07/how-the-worlds-best-performing-school-systems-come-out-on-top-sept-072.pdf>
- Ministerio de Educación (2005). *Programa de apoyo y refuerzo de la Educación Secundaria*. Recuperado de <http://www.educacion.gob.es/dctm/mepsyd/educacion/comunidades-autonomas-ceuta-melilla/programas-de-cooperacion/proa/cca.2.2.3programa-de-apoyo-y-refuerzo-a-centros-de-educacion-secundaria.pdf?documentId=0901e72b8004501e>
- (2010a). *Objetivos de la educación para la década 2010-2020. Plan de acción 2010-2011*. Recuperado de <http://www.educacion.gob.es/dctm/ministerio/ho>

- [rizontales/prensa/documentos /2010/plan-de-accion-2010-2011vdefinitivafinal.pdf?documentId=0901e72b801b3cad](http://www.educacion.gob.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2010/septiembre/04-programas-de-cooperacion-territorial-2010-2011-conferencia-de-educacion.pdf?documentId=0901e72b801b3cad)
- (2010b). *Programas de cooperación territorial 2010-2011*. Conferencia de Educación, 28 de septiembre. Recuperado de <http://www.educacion.gob.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2010/septiembre/04-programas-de-cooperacion-territorial-2010-2011-conferencia-de-educacion.pdf?documentId=0901e72b8049962b>
- Ministerio de Educación. Instituto de Evaluación (2011). *Objetivos Educativos Europeos y Españoles. Estrategia Educación y Formación 2020*. Recuperado de <http://www.educacion.gob.es/dctm/evaluacion/indicadores-educativos/objetivos-et2020-informe-2011.pdf?documentId=0901e72b80faaff5>
- (2010). *Informe 2009: Objetivos educativos y puntos de referencia 2010*. Recuperado de <http://www.educacion.gob.es/dctm/evaluacion/internacional/completo-objetivos-2009-18.11.10.pdf?documentId=0901e72b80653c2d>
- Moore, M. y Khagram, S. (2004). *On Creating Public Value*. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. Recuperado de http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_3_moore_khagram.pdf
- Murillo, F.J. (2008). Hacia un modelo de eficacia escolar. Estudio multinivel sobre los factores de eficacia en las escuelas españolas. *REICE*, 6, 1. Recuperado de <http://www.rinace.net/arts/vol6num1/vol6num1.pdf>
- (2006). *Una dirección escolar para el cambio: del liderazgo transformacional al liderazgo distribuido*. Recuperado de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/551/55140403.pdf>
- OECD (2010). *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful* (vol. IV). Recuperado de <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/11/16/48852721.pdf>
- (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. Paris: OECD.
- PEDRÓ, F. (2010). Tendencias internacionales en políticas educativas. *Revista del Centro de Estudios Jordi Puyol*, septiembre. Recuperado de <http://confederacionceas.altas-capacidades.net/francesc%20castellano.pdf>
- Pont, B. (2010). Liderazgo y autonomía del centro escolar: perspectivas internacionales. *Participación educativa*, 13, marzo. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/46741473/liderazgo-y-autonomia-del-centro-escolar-perspectivas-internacionales>
- Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2009) *Mejorar el liderazgo escolar. Volumen: 1. Política y práctica*. Paris: OECD.

- Rawls, J. (2002). *La justicia como equidad. Una reformulación*. Barcelona: Paidós.
- Resolución EDU/3071/2008, de 3 de octubre, por la que se establece el plan piloto de las zonas educativas y se regulan con carácter experimental la organización y funcionamiento de las zonas. Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya.
- Resolución EDU/1663/2007, de 28 de mayo, de convocatoria pública para la autorización de planes estratégicos para la promoción de la autonomía de los centros docentes públicos para el período 2007-2011.
- Ribas, J. y Vilalta, J. M. (2003). La gestió dels contractes-programa entre les universitats públiques catalanes i la Generalitat de Catalunya. *Revista Coneixement i Societat*, 2. Recuperado de http://www.gencat.cat/diue/doc_un/cis02_ribas.pdf
- Roca, E. (2011) *Indicadores educativos, PISA 2009 y estrategia ET 2020*. XIII Jornadas de la Inspección de Educación de Cataluña. Sabadell, 30 de marzo (Mimeo).

Dirección de contacto: Eugeni García-Alegre. Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya. C/ Montcada, 39; 08291, Ripollet, Barcelona, España. E-mail: egarci25@xtec.cat

Educación en Sant Cosme: una experiencia positiva de autonomía y corresponsabilidad¹

Education in Sant Cosme: a Positive Experience in Autonomy and Co-responsibility

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2012-EXT-214

Josep Gómez Andrés

Departament d'Ensenyament. Generalitat de Catalunya. Barcelona, España.

Resumen

Se describe la experiencia del Plan Educativo de Sant Cosme (PEESC) en el Prat de Llobregat (Barcelona), centrando la atención en el desarrollo de los acuerdos de corresponsabilidad entre la Administración educativa (Generalitat de Catalunya), la Administración local (Ayuntamiento del Prat de Llobregat) y entre estas y los centros educativos, a través de sus planes de autonomía y los planes de mejora de dos escuelas de Primaria: Escola Jaume Balmes y Escola Sant Cosme i Sant Damià. También se presenta la interacción entre los centros y la comunidad local, que sucedió mediante la creación de la red educativa que se organizó con el PEESC. Se trata de una experiencia que se inició durante el curso escolar 2005-06 y que hoy sigue su proceso. Los acuerdos de corresponsabilidad se concretaron en convenios que se renuevan cada tres años, en los que se han venido detallando los objetivos y los compromisos por parte de las respectivas administraciones. Los centros, por su parte, concretaron planes de autonomía y de mejora cada cuatro años que tienen como prioridades conseguir la mejora de los resultados educativos y de la cohesión social. En este caso, sumados al aumento de la calidad de la oferta

⁽¹⁾ A Piedad Bodelón y Toni López, dos grandes directores.

educativa de los centros y la proyección de su imagen en el conjunto de la comunidad local. Para todo ello, se creó una estructura de trabajo en red: la red educativa de Sant Cosme, el PEESC y la incorporación de un director del proyecto para alinear y coordinar todas las actuaciones de los diferentes servicios y profesionales. A continuación se detallan todos estos aspectos que se han desarrollado desde el inicio del plan hasta estos días.

Palabras clave: autonomía, entorno, red educativa, corresponsabilidad, liderazgo y apoyo educativo.

Abstract

We describe the experience of the Sant Cosme Education Plan (PEESC) in El Prat de Llobregat, Barcelona. The focus falls on the development of co-responsibility agreements between the education authorities (Generalitat de Catalunya) and local government authorities (city of El Prat de Llobregat) and between the authorities and schools through school autonomy plans and plans for the improvement of two primary schools, Escola Jaume Balmes and Escola Sant Cosme i Sant Damià. The schools and the local community interacted through the creation of the educational network organized with the PEESC. The reported experience began in the 2005-06 school year and remains in progress today. The co-responsibility agreements were implemented in plans renewed every three years, which detailed the objectives and commitments of the respective government authorities. Schools established their autonomy plans and improvement plans every four years. The schools' improvement plans placed priority on improving educational outcomes and social cohesion, improving the quality of the education on offer and spreading the school's image throughout the local community as a whole. A networking structure was accordingly created, linking the educational network of San Cosme, the PEESC and a project manager brought in to align and coordinate what all the different services and practitioners were doing. A detailed progress report thus far is given.

Key words: autonomy, environment, education network, co-responsibility, leadership, educational support.

Introducción

El Plan Educativo de Entorno de Sant Cosme (PEESC) se puso en marcha durante el curso 2005-06 y nació de la necesidad -compartida por las administraciones, los

profesionales docentes y la propia comunidad vecinal- de recuperar los centros educativos del barrio de Sant Cosme del Prat de Llobregat como centros propios del barrio y para su población. Durante los años anteriores, se había producido un importante deterioro de la situación de las escuelas como resultado de los diversos y complejos procesos sociales, urbanísticos, de vivienda y de convivencia que el barrio experimentó. Estos acelerados procesos en la localidad provocaron que en los centros pasara de haber cierta heterogeneidad -que era representativa de la población que había en el barrio- a que se produjera un proceso de 'guetización' de la población escolar en los mismos, con alumnos que representaban únicamente a una parte minoritaria -y aquella con más carencias- de la población del barrio. En aquel momento, había dos centros de Primaria, uno de Secundaria, otro de adultos y una escuela infantil. Los dilemas en las mentes de todos eran: ¿puede un barrio de 7.000 habitantes estar sin escuelas?, ¿debe cerrar o cambiar?, ¿cómo cambiar la situación?, y ¿cómo afrontar el cambio y hacia dónde orientarlo?

El PEESC fue una apuesta compartida por el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento del Prat de Llobregat para afrontar la realidad y ofrecer una educación de calidad, para la igualdad, el progreso y la cohesión social en el barrio de Sant Cosme. En ese contexto, se optó por integrar dos iniciativas incipientes y simultáneas del Departament d'Educació: los planes educativos de entorno, mediante convenios de colaboración entre el Departament y varios ayuntamientos, y la promoción de los planes de autonomía de los centros educativos de Primaria y Secundaria, mediante acuerdos de corresponsabilidad entre el Departament y los centros. La particularidad del PEESC radica en que suma e integra estas dos iniciativas y aglutina los proyectos de autonomía de los centros educativos en un marco común compartido: un proyecto educativo de barrio para intentar dar una respuesta global y positiva a las diversas necesidades sociales y educativas de los centros y de la comunidad. Los incipientes planes de autonomía de aquellos momentos se centraban en buscar la mejora del servicio educativo y daban el protagonismo al centro educativo y a su proyecto de mejora. El PEESC, desde su inicio, ha intentado combinar este papel protagónico de los proyectos de mejora de los centros con zonas de un protagonismo compartido entre ellos y los otros servicios que actuaban en el territorio: sociales, de salud y comunitarios. Los nuevos planteamientos de estos planes de autonomía representaron una buena oportunidad para analizar y diagnosticar la realidad interna y externa de los centros educativos y permitieron proyectar las estrategias que podrían ayudar a conseguir una nueva realidad transformada y mejorada. Además, este proceso coincidió con el desarrollo e impulso de las iniciativas incorporadas en la Ley

de Barrios de la Generalitat. Esto supuso que el proceso coincidiera en el tiempo que proyectos de iniciativa pública y privada orientados a la transformación del barrio de Sant Cosme: el conjunto ha significado una gran oportunidad de mejorar las condiciones de vida del barrio y de su comunidad. En esta experiencia, centraremos nuestra atención en los centros educativos de Primaria.

El punto de partida de los centros dibujaba una realidad cotidiana muy difícil de gestionar: alto absentismo escolar, disrupción y conflictividad en las aulas, centros aislados entre ellos y desconectados de las familias y de la comunidad vecinal, profesorado con alta movilidad, inexistencia de un proyecto de centro adecuado a las necesidades socioeducativas de sus alumnos, ausencia de recursos adecuados y, finalmente, abandono institucional. El centro educativo, solo, no podía hacer frente a esta situación.

Un plan de planes

Dentro de los centros era necesario evitar la segmentación y la superposición de intervenciones de especialistas desconectados entre ellos para conseguir una intervención coherente y orientada a prioridades y actuaciones comunes, algunas propias de cada centro y otras comunes para todos. La estrategia necesaria era la innovación; la finalidad era la transformación. Los directores de los centros muy pronto vieron que esta era su gran oportunidad de disponer de un plan de planes: un plan de mejora que partiera de la realidad del centro, con diagnósticos elaborados, precisos y contrastados; para hacerlo había que planificar estratégicamente, alinear recursos y esfuerzos y sumando complicidades. Para todo ello, era necesario incorporar la figura de un director de proyecto de barrio, que liderase el plan y se encargara de la coordinación de los diferentes centros y sus proyectos, que intentara establecer alianzas entre los diversos servicios y sus administraciones, todo ello en torno a un proyecto común y compartido.

En el diagnóstico inicial, la necesidad de dar estabilidad a un proyecto de centro, con una dirección fuerte y asumido por un equipo docente estable y comprometido era una condición *sine qua non*. Proyecto, liderazgo, equipo, compromiso, confianza y corresponsabilidad: este era y es el camino. A pesar de que, a lo largo de todo el proceso, cada centro escolar ha mantenido su autonomía y su independencia de funcionamiento, se han unificado criterios de actuación para todos los centros y estos

se han alineado a los objetivos comunes y compartidos, lo que permitió incorporar una dinámica de coordinación y de mejora muy positiva. Era necesario encontrar respuestas rápidas e innovadoras que facilitaran la implicación y el compromiso de los profesionales para permitir el desarrollo de sus capacidades y estimular su creatividad. Todo esto hacía posible un liderazgo compartido, distribuido y transformador, con actores diversos dentro y fuera de los centros educativos. Si la escuela sola no podía, en un contexto social como este todavía podía menos. Por lo tanto, era necesario un planteamiento más global: la red educativa y social, lo que quiso ser el PEESC. Era necesaria una organización que permitiera dar coherencia al proyecto de centro y al proyecto comunitario, en el que cada organización tiene sus propios proyectos y planes pero que, a su vez, se quiere, se sabe y se puede complementar y enriquecer con un proyecto común. Pronto se consensuaron los objetivos que todas las organizaciones y profesionales debían asumir: mejorar el éxito escolar de todos los alumnos, incrementar la cohesión social de la comunidad y aumentar la satisfacción profesional con estrategias que se desarrollarían en los ámbitos de la escolarización, la reducción del absentismo escolar, la calidad de la oferta educativa de los centros, su imagen positiva, la generación de confianza con las familias y la comunidad, etc. Acorde con todo esto, cada centro definía, singularizaba, concretaba y ampliaba su propio proyecto.

La estabilidad de los equipos de profesionales era una prioridad absoluta. En el conjunto de los centros, los precedentes mostraban un porcentaje de cambio anual superior al 70%. Hoy todavía sigue pendiente la necesidad de mejorar los sistemas de provisión de los profesionales. Actualmente, con la nueva ley de educación catalana y los caminos abiertos y por explorar en los ámbitos de la dirección de los centros y su autonomía de gestión pueden abrirse perspectivas muy necesarias e interesantes para realidades educativas y sociales tan complejas como esta.

Mejorar los procesos de escolarización

Otras prioridades iniciales que se detectaron en los procesos diagnósticos eran la reducción del absentismo y la necesidad de mejorar los procesos de escolarización. En el curso 2005-06 se partió de una situación de absentismo muy alto, con tasas que eran superiores al 50% en Primaria y aún más altas en Secundaria. También había una presencia significativa de alumnos (de 3 a 16 años) no escolarizados. Para conseguir

la reducción del absentismo escolar se elaboró un plan específico de barrio, con la creación de comisiones de trabajo específicas en cada centro y un seguimiento individualizado de cada familia absentista y -lo más relevante- en colaboración con los centros y servicios educativos, servicios sociales, Policía Local, Mossos d'Esquadra y la Sección de Educación del Ayuntamiento y el Plan Local de Absentismo. La reducción del absentismo se notó especialmente en las escuelas y no tanto en Secundaria. Por otra parte, casi han desaparecido los casos de alumnos de entre 3 y 16 años no escolarizados, en las etapas básica y obligatoria. Y, lo más importante, estas prácticas positivas y sus buenos resultados, sirvieron para facilitar nuevas alianzas para la construcción del trabajo en red entre centros, servicios y profesionales. En este sentido, la visión y gestión desde el territorio permitían dar soluciones específicas y singulares a sus problemas. Un buen ejemplo fue la definición de nuevos perfiles profesionales, como el servicio de promoción de la escolarización, que intentaba revalorizar la escolarización de los niños y jóvenes del barrio; el servicio de inserción laboral para los jóvenes y sus familias, que intentaba descubrir, fomentar y mantener el valor de la formación, etc. Estas fueron buenas prácticas que posteriormente se extendieron a otros territorios y contextos.

Otro de los objetivos prioritarios era incrementar el número de alumnos del barrio matriculados en el propio barrio para conseguir que la realidad de los diferentes grupos comunitarios que vivían en él tuviesen su misma proporción dentro de las escuelas. Este objetivo se consiguió en la escuela Jaume Balmes, donde en dos de los cursos se alcanzó el equilibrio entre familias gitanas y no gitanas, y su tasa de escolarización rápidamente se duplicó. Sin embargo, no se alcanzó en la escuela Sant Cosme i Sant Damià, donde no se consiguió romper con la presencia de un único grupo comunitario; sin embargo, si que se logró cubrir casi al completo la oferta de plazas escolares. Más tarde, se creyó conveniente crear en este centro un instituto escuela para intentar ganar la batalla de la continuidad de los estudios entre Primaria y Secundaria.

Liderazgo de las direcciones

El papel de verdaderos líderes transformadores desempeñado por los directores de los centros de Primaria impulsó rápidamente varias iniciativas de éxito. Los directores y sus equipos impulsores utilizaron la planificación estratégica como

herramienta que les permitía concretar sus finalidades, gestionar adecuadamente sus recursos y dar sentido a la globalidad de las actuaciones de sus equipos docentes. Realizaron un diagnóstico ajustado, identificaron los objetivos de mejora de sus centros respectivos, concretaron las estrategias organizativas, de gestión y didácticas para su implementación, secuenciaron las actuaciones que tenían desarrollar con sus respectivos calendarios y responsables, seleccionaron los indicadores de evaluación para el seguimiento continuado de los procesos y los resultados con el fin de realizar procesos de autoevaluación y rendir sus cuentas a los responsables de las respectivas administraciones. Todo ello, con procesos participativos en sus respectivos centros. Dentro de los centros hubo un esfuerzo inicial muy intenso para conseguir mejoras inmediatas en su oferta educativa y en los resultados educativos de los alumnos. Así, se introdujeron proyectos de innovación; actuación de dos docentes dentro del aula; estrategias de mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje y, especialmente, un programa específico de gestión de aula, llevado a cabo desde la propia experiencia de los centros, que ha resultado ser una buena práctica educativa; esta, posteriormente, se ha mostrado en diferentes foros y ámbitos educativos. Esto ayudó a fortalecer el compromiso de los profesionales, gracias a un clima de colaboración y un compromiso personal y profesional envidiables. Hemos aprendido que el compromiso de los profesionales puede ser efectivo si se cumplen tres condiciones: buenos vínculos afectivos dentro de los centros y entre las organizaciones, una buena dosis de sentimiento del cumplimiento del deber -del propio y del de los demás- y alguna evidencia de reconocimiento formal -por parte de las administraciones- del gran esfuerzo que se ha realizado y se está realizando de forma continuada.

El proyecto inicial común pretendía dar una respuesta a la necesidad de crear una red estable y sólida de profesionales, como una estrategia generadora de un cambio cultural, que desarrollara la necesidad del trabajo educativo y social coordinado y orientado a diseñar una respuesta adecuada, innovadora y sostenible a la gran complejidad de la realidad social y educativa del barrio. Se trataba de convertir el malestar profesional en un sistema interactivo de construcción de conocimiento compartido, con métodos de trabajo y organizaciones adecuadas y que procurase avances continuos para la transformación y mejora de la realidad. ¿Cómo organizar el trabajo en red? Pensando, comunicándonos y actuando conjuntamente, compartiendo objetivos y recursos, sumando visiones, capacidades y esfuerzos, y relacionando todas las acciones entre los diferentes servicios, recursos y profesionales. ¿Cómo nos organizamos? El PEESC se organizó con una estructura formada por una

comisión de dirección y seguimiento, una comisión representativa, varias comisiones de trabajo y un equipo de coordinación. La comisión de dirección y seguimiento estaba formada por representantes de ambas administraciones y realizaba las funciones de evaluación y supervisión del proyecto. Una comisión representativa, formada por el conjunto de representantes de los centros educativos, entidades, servicios, y profesionales de diferentes ámbitos –educativo, social, salud y comunitario– que intervenían en el barrio, se subdividió a su vez en comisiones de trabajo que desarrollaban sus propias dinámicas y actuaciones en ámbitos específicos. También hubo un equipo de coordinación compuesto por el director del proyecto y profesionales de los servicios educativos del Departamento de Educación de la Generalitat –un asesor y una trabajadora social del equipo de asesoramiento psicopedagógico, una asesora de lengua y cohesión social, un promotor de escolaridad y una profesional de la inserción laboral– que, junto con los directores de los centros, realizaba la coordinación y el seguimiento de las actuaciones, especialmente de aquellas que se vinculaban al conjunto de los centros educativos y a la comunidad. Las dificultades iniciales estaban en la propia concepción de los diferentes servicios de las respectivas administraciones: estructuras opacas y aisladas, agentes desconectados y propósitos exclusivamente internos. En esta experiencia intentamos alimentarnos del liderazgo transformacional y distribuido (Hollander, 1987 y Longo, 2004), que se fundamenta en la capacidad de interpretar las necesidades del entorno y de crear y desarrollar vínculos sólidos entre las organizaciones y sus objetivos, sobre una base de motivación de los equipos profesionales y que busca la efectividad de los cambios. Los resultados iniciales fueron muy significativos, las dificultades aparecieron con su sostenibilidad y perdurabilidad.

Comunidad vecinal y familias

Otra de las prioridades iniciales era mejorar la interacción con la comunidad, dentro y fuera de las escuelas. Para empezar, no había, apenas, una relación mínimamente colaboradora entre los centros y sus profesionales y las familias, y que, en cambio, sí se existía una alta conflictividad, baja confianza, niveles de participación y colaboración muy bajos, etc. Se planificaron nuevas actuaciones para recuperar y mejorar la relación de las familias con los centros, el conocimiento mutuo

y la confianza entre unos y otros. En este sentido, en Primaria se han producido avances muy significativos, aunque en algunos momentos se han superado graves dificultades debido a algunos conflictos provocados por determinados grupos familiares, que tuvieron un fuerte impacto en los centros y en el conjunto de la comunidad vecinal. La superación de estas dificultades ha representado una gran fortaleza de los equipos.

Ha habido un gran avance en la línea de normalización de las relaciones entre la familia y la escuela y seguramente es necesario cambiar de paradigma y superar el planteamiento que se ha mantenido desde el inicio de dar tratamiento diferenciado en clave de 'gitanidad' -lo cual, seguramente, era necesario en una fase inicial del proyecto-. Que no existieran interlocutores de la comunidad gitana ha sido un obstáculo difícil de superar. No se ha conseguido iniciar ni generar un proceso de cambio en la comunidad gitana orientado a la integración social y este es un elemento necesario e imprescindible, que necesita que se lo considere un objetivo estratégico y prioritario desde la dinamización comunitaria del conjunto del barrio; como tal objetivo, estaría orientado a la mejora de la convivencia y la integración social. Este es un proceso que no se puede abordar desde los centros educativos; debe ser un objetivo transversal al conjunto de los servicios de las administraciones que actúan y operan en el barrio. La experiencia, la representatividad y la madurez de plataformas dinamizadoras nacidas en este proceso, como la Taula Comunitària, pueden facilitar actuaciones con resultados muy positivos en este sentido.

Durante este proceso, los cambios que se han producido en el seno de la escuela no se reflejaron suficientemente en procesos paralelos de cambio social y comunitario de determinados sectores y grupos sociales o familiares, con claras reticencias al respecto. Combatir las acciones ilícitas o incívicas en estos sectores es, todavía, una prioridad. Esta situación condiciona la evolución del proceso de cambio en el conjunto del resto de la comunidad vecinal. Seguramente hoy se está en condiciones de reorientar las actuaciones con las familias hacia planteamientos más estandarizadores y normalizadores: constituciones de asociaciones de madres y padres de alumnos u otras actuaciones. En cualquier caso, seguramente hay que continuar trabajando por la mejora de las expectativas de las familias y de la comunidad vecinal: formación, formación y formación. Hay que seguir trabajando para impulsar el valor de la escolarización, la inserción laboral y la promoción de la convivencia vecinal. Estas son tres estrategias que seguro que ayudarán a la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la comunidad.

Corresponsabilidad, algo irrenunciable

Si entendemos la responsabilidad como la capacidad para asumir las propias acciones u omisiones y también para dar garantías de lo que se debe hacer, la corresponsabilidad podría ser eso mismo pero de forma compartida, es decir, dar garantías de que cada una de las partes hará lo que hay que hacer y dar confianza de que la alianza es sólida y duradera. La corresponsabilidad representa un elemento nuclear en esta experiencia. Intentar generar una visión compartida entre la Administración educativa, la Administración local, los centros educativos, los servicios educativos y sociales y sus profesionales era una oportunidad única e impensable poco tiempo atrás. El PEESC ha representado una gran oportunidad para experimentar un cambio de paradigma: se intuía que podíamos pasar de la homogeneidad y la descontextualización como marcas habituales de concepción e implantación del sistema educativo a la oportunidad de crear nuevas formas organizativas y nuevos métodos de trabajo que permitiesen una respuesta precisa, singular y diferenciada a una realidad educativa y social bien singular. La visión y la gestión desde la proximidad -tiempo atrás impensables- ahora podían permitir diseñar una hoja de ruta propia. La incorporación de la dirección del proyecto, con estructuras de gestión y evaluación compartidas por la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento del Prat, ha sido una condición necesaria y ha permitido unificar, coordinar y centralizar las actuaciones; ha dado coherencia a los proyectos de los centros con el proyecto del barrio, ha articulado el conjunto de las actuaciones de los servicios y profesionales y los ha orientado a la consecución de los objetivos comunes. La vinculación de unos servicios a otros, de unos centros a otros y de unos profesionales a otros permite sumar, unir voluntades, dibujar sueños compartidos, transformar realidades y disfrutar colectivamente del proceso y de las conquistas. La red, concebida de esta forma, es imprescindible. La responsabilidad de las acciones políticas debe permitir que sus decisiones no minen ni anulen los grandes esfuerzos de sus equipos profesionales ni que se pierdan en la nada los avances que se han conseguido: construir resulta muy largo, difícil y costoso. Destruir es demasiado fácil y de bajo coste a corto plazo, pero muy desequilibrante y empobrecedor a medio y largo plazo.

La situación actual de las escuelas nada tiene que ver con la inicial. Sus proyectos se han desarrollado con éxito notable y han superado evaluaciones formales y estrictas por parte de las administraciones en comisiones de seguimiento y evaluación creadas ad hoc. La red y las experiencias de los centros han ocasionado un enrique-

cimiento personal y profesional profundo y mucho conocimiento compartido. Los niveles de satisfacción de los propios profesionales se han mantenido altos, mientras los compromisos de corresponsabilidad y los puentes de diálogo se han mantenido firmes y abiertos.

La experiencia ha sido muy positiva; el recorrido, interesante y productivo. Pero hoy, todavía, el centro solo, no puede. El proyecto actualizado y el liderazgo de las direcciones siguen siendo vitales. La red es imprescindible. La autonomía y la gestión desde el territorio, requisitos básicos. La corresponsabilidad, irrenunciable. Todo lo demás, añadidos también muy enriquecedores.

Los centros deben avanzar en su capacidad de gestión autónoma en todos sus ámbitos: pedagógico, organizativo y de gestión de los recursos. Los planes de autonomía han representado un salto cualitativo importante, pero deben darse más pasos para extenderlos, ampliarlos, profundizar en ellos y generalizarlos. Incrementar la autonomía de los centros educativos, impulsar proyectos de corresponsabilidad entre las administraciones, los centros y la comunidad y, finalmente, concretar proyectos de mejora a medio plazo pueden ser buenas estrategias para la mejora de los servicios de educación.

Referencias bibliográficas

- Escola Sant Cosme i Sant Damià. *Gestió d'aula efectiva*. Recuperado de http://www.edu3.cat/Edu3tv/Fitxa?p_id=23140&p_to=Gesti%F3%20de%201%27aula%20efectiva
- Fullan, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio educativo*. Barcelona: Octaedro.
- Hollander, E. P. (1978). *Leadership dynamics: a practical guide to effective relationships*. New York: Free Press.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Madrid: Paidós.
- Subirats, J., y Albaigés, B. (Coords.). (2006). *Educació i comunitat. Reflexions a l'entorn del treball integrat dels agents educatius*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, Col·lecció Finestra Oberta.

Ubieto, J. R. (2010). Com podem beneficiar-nos del treball en xarxa? *Revista Infància*, 44, diciembre.

VV.AA. (2004). La autonomía de los centros escolares. *Revista de Educación*, 333m enero-abril. Recuperado de <http://www.revistaeducacion.mec.es/re333.htm>

Dirección de contacto: Josep Gómez Andrés. Departament d'Ensenyament, Generalitat de Catalunya. Pl. del Nord, 4 B-2; 08024, Barcelona, España. E-mail: jogomez@xtec.cat



Reseñas y libros recibidos

Reseñas y libros recibidos

Libros reseñados

OLMO, M. DEL (2010). *Re-Shaping Kids Through Public Policy on Diversity. Lessons from Madrid*. Madrid;Vienna: Navreme. 167 pp. ISBN: 978-9989-192-19-7. (Teresa Aguado Odina)

HERRERA TORRES, L. (Coord.). (2011). *Estrategias de aprendizaje del alumnado universitario. Implicaciones para la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior*. Granada: Comares. 157 pp. ISBN: 978-84-9836-837-6. (Ernesto López Gómez)

GOÑI, J. M.^a (Coord.). (2011). *Matemáticas. Complementos de formación disciplinar*. Barcelona: Graó. 219 pp. ISBN: 978-84-9980-045-5. (Angélica Martínez Zarzuelo)

GOÑI, J. M.^a (Coord.). (2011). *Didáctica de las Matemáticas*. Barcelona: Graó. 201 pp. ISBN: 978-84-9980-044-8. (Angélica Martínez Zarzuelo)

GOÑI, J. M.^a (Coord.). (2011). *Matemáticas. Investigación, innovación y buenas prácticas*. Barcelona: Graó. 177 pp. ISBN: 978-84-9980-043-1. (Angélica Martínez Zarzuelo)

CANO, E. (Coord.). (2011). *Buenas prácticas en la evaluación de competencias. Cinco casos de Educación Superior*. Madrid: Laertes. 158 pp. ISBN: 978-84-7584-726-9. (Núria Serrat Antolí)

PLESSI, P. (2011). *Evaluar. Cómo aprenden los estudiantes el proceso de valoración*. Madrid: Narcea; Ministerio de Educación. 216 pp. ISBN: 978-84-277-1736-7 (Ruth Martín Escanilla)

RUIZ BIKANDI, A. (Coord.). (2011). *Lengua castellana y Literatura. Complementos de formación disciplinar* (vol. I). Barcelona: Graó. 176 pp. ISBN: 978-84-9980-085-1. (María Vallejo González)

RUIZ BIKANDI, A. (Coord.). (2011). *Didáctica de la Lengua castellana y Literatura* (vol. II). Barcelona: Graó. 204 pp. ISBN: 978-84-9980-086-8. (María Vallejo González)

RUIZ BIKANDI, A. (Coord.). (2011). *Lengua castellana y Literatura. Investigación, innovación y buenas prácticas* (vol. III). Barcelona: Graó. 213 pp. ISBN: 978-84-9980-088-2. (María Vallejo González)

Libros recibidos

PERALTA ORTIZ, M. D. (2012) *La escuela primaria y el magisterio en los comienzos del franquismo*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas. 286 pp. ISBN: 978-84-8468-397-1.

MARTÍNEZ TORRES, M. Y GUIRADO, Á. (Coords.). (2012). *Altas capacidades intelectuales. Pautas de actuación, orientación, intervención y evaluación en el periodo escolar*. Barcelona: Graó. 422 pp. ISBN: 978-84-9980-413-2.

BOLEA, E. Y GALLARDO, A. (2012). *Alumnado con dificultades de regulación del comportamiento*. Barcelona: Graó. 212 pp. ISBN: 978-84-9980-414-9.

ALONSO, L. Y BLÁZQUEZ, F. (2012). *El docente de educación virtual. Guía básica*. Madrid: Narcea. 174 pp. ISBN: 978-84-277-1748-0.

OLMO, M. DEL (2010). *Re-Shaping Kids Through Public Policy on Diversity. Lessons from Madrid*. Madrid; Vienna: Navreme. 167 pp. ISBN: 978-9989-192-19-7.

La actual crisis económica en Europa ha colocado los temas sobre inmigración en tema de interés y los discursos conservadores se instalan con fuerza en las campañas electorales y en los medios de comunicación; también en los discursos políticos. Una consecuencia de todo esto es abandonar, dejar de plantearnos algunas cuestiones importantes sobre cómo educamos y para qué. También el conocer cómo se educa a grupos diferentes y cómo, con más frecuencia de la aceptable, se «remodela» a algunos estudiantes a quienes se considera «poco adecuados para la escuela».

El texto que se presenta aborda estas cuestiones y reflexiona sobre lo que sucede en nuestras escuelas (centros de educación obligatoria españoles) con los estudiantes inmigrantes, se nos abre los ojos ante algunas formas en las que se practica la discriminación en distintos momentos y situaciones. De forma específica se observa y analiza el programa desarrollado en la Comunidad de Madrid (España) denominado *Aulas de Enlace*.

La estructura del texto es clara y precisa; nos lleva desde las cuestiones iniciales hasta la revisión final pasando por la contextualización, participación, retos y reflexión. Se nos presenta el contexto, objetivos, acción y efectos del programa a través del estudio etnográfico de lo que sucede en un aula concreta del mismo, situada en un centro concertado de la ciudad de Madrid realizado durante dos cursos escolares.

Entre otras recomendaciones, se plantean: organizar formación en competencias interculturales para los tutores de las aulas; afrontar las diferencias entre los estudiantes de forma individual, caso por caso, mejorar el currículo académico par que los niños escolarizados en las aulas superen el desajuste académico y puedan incorporarse a las clases ordinarias; preguntar acerca de por qué la mitad de los alumnos de las aulas están escolarizados en escuelas de Educación Especial; analizar los resultados y costes del programa a medio y largo término; reconvertir el programa para hacer posible la capacitación efectiva de los estudiantes a través de generar confianza en sus propias capacidades y obtener buenos resultados en las aulas ordinarias.

La lectura del texto nos permite conocer a unos niños, uno por uno, de forma que a cada uno lo podemos imaginar perfectamente; unas veces enfrentados con sus frustraciones, sus miedos y su falta de futuro; otras expectantes, ilusionados, interesados por las oportunidades que imaginan. Este grupo de estudiantes es una excelente metáfora de cómo la escuela en España (pero también en Europa) coloca a los hijos de inmigrantes en clases, aislados del resto, sin preocuparse de forma prioritaria por sus oportunidades

de aprendizaje, de relacionarse, de ser ciudadanos de primera y de tener experiencias educativas que les permitan alcanzar los mejores resultados escolares posibles.

El estudio nos habla de *aulas de enlace*, de clases especiales para niños que, colocados en ellas, son etiquetados como especiales y necesitados de ser enlazados, ¿con qué?, ¿con quién? Al mismo tiempo nos alerta sobre consideraciones que, lejos de ser buenas solo para las aulas de enlace, lo son para cualquier aula y clase.

El mensaje más claro que la escuela envía a través de lo que día a día nos pasa como estudiantes, es el que nos hace saber qué espera de nosotros y si tiene confianza en que podemos alcanzarlo. Para muchos, quizás la mayoría, queda claro que no seremos capaces, que no «estamos hechos para estudiar».

El informe nos alecciona acerca de cómo el programa «remodela» a los estudiantes, a algunos más que a otros, cambiando casi todo: sus experiencias pasadas, lo que conocen, el lenguaje que hablan, sus expectativas y las de sus familias. Esta metáfora debe hacernos pensar acerca de cómo funcionan las escuelas para algunos, ¿todos? los estudiantes. Este trabajo aporta evidencias imprescindibles para comprender para reconocer cuáles son los obstáculos que algunos estudiantes encuentran para obtener beneficios de su experiencia escolar. Nos ofrece elementos para hacer propuestas sobre cómo remover tales obstáculos y hacer de las escuelas lugares buenos para todos los estudiantes.

Es un magnífico informe de investigación, totalmente recomendable para los que aspiran a realizar un trabajo etnográfico, de forma específica en el contexto escolar, pero no solo. Es un producto del proyecto de investigación «Estrategias de participación y prevención del racismo en las escuelas» (Ministerio de Ciencia e Innovación).

El libro está disponible en formato pdf en www.uned.es/grupointer.

Teresa Aguado Odina

HERRERA TORRES, L. (Coord.). (2011). *Estrategias de aprendizaje del alumnado universitario. Implicaciones para la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior*. Granada: Comares. 157 pp. ISBN: 978-84-9836-837-6.

La presente obra, coordinada por la Dra. Herrera Torres de la Universidad de Granada, quiere ser un aporte a la implantación del nuevo orden asumido por la Educación Superior europea en relación al lugar que ocupan las estrategias de aprendizaje de los estudiantes.

Quedan, en investigación pedagógica, pocas dudas de la relevancia que las estrategias de aprendizaje suponen para el desempeño de los estudiantes en cualquier etapa educativa, y los estudiantes universitarios no son ajenos a esta cuestión; por lo que resulta pertinente plantearse este tema como problema y además buscar soluciones que encaucen propuestas como bien pretende esta obra.

Así, en el primer capítulo se aborda el concepto *estrategias de aprendizaje* presentando una posible clasificación que incluye estrategias de «autorregulación», «cognitivas», «motivacionales» y «de gestión de recursos» (pp.10-15). Las profesoras Alemany y Ortiz cierran el capítulo con una propuesta formativa sobre cómo enseñar las anteriores estrategias y cuáles son las implicaciones educativas para el profesorado. El segundo capítulo trata sobre las estrategias de aprendizaje en la universidad en relación a sus peculiaridades según el itinerario universitario, atendiendo al impacto que tienen en el rendimiento académico de los universitarios, en función del constructo motivación y de la variable nivel de procesamiento de información. Por último se indican, desde la revisión de autores clave, diversos principios para su enseñanza (pp.38-40). Con estos dos primeros capítulos se pone fin al bloque primero: «Estrategias de aprendizaje del alumnado en la Educación Superior. Conceptualización y análisis» (pp.5-45).

Con el capítulo tercero las profesoras Lledó y Perandones asumen el reto de innovar desde sus prácticas docentes y presentan los resultados alcanzados «fruto del análisis, la reflexión y la colaboración» (p.49). Ofrecen, en suma, diversos indicadores de calidad en forma de buenas prácticas que incorporan a la tarea universitaria formas de hacer motivadoras desde modelos didácticos que enfatizan la dimensión práctica de la enseñanza (portafolio, video-forum, proyectos de trabajo, blogs y campus virtuales). Precisamente sobre estos últimos recursos y otros referidos a las tecnologías de la información y la comunicación trata el cuarto capítulo. En él se consideran el nuevo lugar de estudiantes y profesores ante el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y se ofrece un amplio horizonte de los recursos disponibles en internet.

Estas aportaciones cierran el segundo bloque: «Aprendizaje del alumnado universitario. Contribución de las metodologías docentes y de las TIC» (pp.49-84), enlazando con el último en el que se presentan dos investigaciones empíricas de gran relevancia. En la primera de ellas, los profesores Justicia, de la Fuente, Pichardo y García Berbá establecen relaciones entre el aprendizaje de los estudiantes y sus percepciones sobre la enseñanza, indicando que sería conveniente continuar el trabajo presentado a partir del «estudio de las percepciones que tienen los docentes sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje y sobre las relaciones entre las percepciones de estudiantes y profesores» (p.106). En el segundo trabajo, las profesoras Herrera y

Jiménez presentan un estudio sobre las estrategias de aprendizaje de universitarios que cursan titulaciones relacionadas con la Educación. Los resultados aportan cuestiones relevantes para la reflexión e interpretación del reciente EEES.

Finalmente, el séptimo capítulo sintetiza el contenido esencial del libro en tres grandes líneas en torno al EEES, a saber: el lugar que los estudiantes ocupan ante el aprendizaje, el trabajo del profesor universitario –metodologías docentes– y las emergentes tecnologías en el contexto virtual. Agota la obra las reflexiones finales en las que se presentan algunos retos necesarios en la universidad española (pp.148-154).

Para concluir destacamos el rigor del texto en su conjunto y la diversidad de contribuciones que forman parte de un trabajo interuniversitario y profundamente colaborativo. Todo ello, junto a la ingente bibliografía que los autores aportan tras cada capítulo y gracias también al aval que garantiza la introducción realizada por el prolífico Dr. Medina Rivilla, justifican los motivos que animan a trabajar la obra en intensidad. Recomendamos su consulta al amplio mundo educativo sin excepción, y muy especialmente a todos aquellos educadores vinculados a la Educación Universitaria y Superior.

Ernesto López Gómez

Goñi, J. M.^a (Coord.). (2011). *Matemáticas. Complementos de formación disciplinar*. Barcelona: Graó. 219 pp. ISBN: 978-84-9980-045-5.

Matemáticas. Complementos de formación disciplinar es el primer volumen de los tres que constituyen la colección llamada *Formación del profesorado. Educación Secundaria*. El propósito general de la colección es favorecer la iniciación y la continuidad de la formación del profesorado de Educación Secundaria en el área de matemáticas. Por este motivo, está especialmente dirigida tanto a los lectores interesados en la preparación del máster de formación de profesorado de Educación Secundaria y Bachillerato que habilita para el ejercicio de la docencia en este nivel educativo, como a aquellos ya docentes que apuestan por una constante actualización de sus tareas en dicho ámbito. Para tal finalidad, cada uno de los volúmenes se centra en una de las siguientes líneas de educación: formación (vol. I), actuación (vol. II) e investigación (vol. III).

Este primer volumen, *Matemáticas. Complementos de formación disciplinar*, estructurado en siete capítulos, pretende para ambos tipos de lectores revisar, centrar y reconceptualizar conocimientos de actualización formativa. Para ello, los diferentes

autores se basan en la normativa educativa vigente y, en relación a ello, en los procesos y contenidos matemáticos correspondientes a la Educación Secundaria.

Como punto de partida e importante material de consulta en la planificación del trabajo de los docentes, la normativa educativa en vigor es analizada en el presente libro. Se examina significativamente su parte normativa y propositiva y, centrándose en la primera se hace un estudio de dichos documentos legales. Todo ello, a través de una original combinación de los tres siguientes procesos: la orientación al acceso de los mismos vía internet, la incorporación a la obra de partes de algunos de ellos para facilitar su consulta, y la propuesta de actividades prácticas. Tal combinación, en la que los autores hacen partícipe principal al lector, culmina en una razonada valoración crítica de la normativa de referencia. Una valoración crítica en la que la objetividad y valentía son características principales, al destacar, entre otras, las siguientes apreciaciones: el eclecticismo, la redacción repetitiva, la falta de claridad, de concreción, de explicitación y de conexión explícita entre aspectos fundamentales. Con estas valoraciones bien fundamentadas y a la vez constructivas -ya que se acompañan de recomendaciones prácticas al respecto- los autores consiguen, sin duda alguna, instruir en la lectura crítica, haciendo pensar al lector e incitándole a interesarse por la normativa de consulta obligada al enfrentarse a la acción docente.

Tras tan afortunado punto de partida, y junto con una exposición significativa de los procesos y contenidos de las diferentes ramas de la matemática que se estudian en la Educación Secundaria (la aritmética, el álgebra, las magnitudes, la medida, la geometría, las funciones, la estadística y la probabilidad), los autores hacen hincapié en la importancia de las competencias docentes y tratan las competencias básicas. Respecto al concepto teórico de estas últimas, se centran en una de sus finalidades más destacables, el dar sentido a los contenidos objeto de estudio, argumentando la importancia del conocimiento de la evolución histórica de los mismos. Tales argumentos se exponen además de una manera contextualizada y práctica, mediante una propuesta de actividades acompañada de una ejemplificación de desarrollos históricos de ciertos contenidos matemáticos. Asimismo, estas actividades poseen una singular característica enteramente en consonancia con uno de los objetivos del presente libro. Admiten dos tipos de destinatarios. Por un lado, el alumno que es el principal protagonista, con actividades construidas a partir de situaciones cercanas a él. Y por otro lado, el propio docente, al que se dirigen actividades apropiadas para la aclaración y reconceptualización de contenidos que se trabajan en Educación Secundaria. Todo ello, gracias a originales y combinadas propuestas de experimentación, suposición y demostración.

Con todo lo anterior y en términos muy generales, son verdaderamente destacables en la presente obra las reflexiones metodológicas, las recomendaciones didác-

ticas, los consejos prácticos y la continua enseñanza sobre el desarrollo del espíritu crítico del docente. Así, sin duda, este primer volumen marca la base de la colección, el comienzo de un obligado recorrido para todo, ya docente o futuro, en busca de un desarrollo profesional.

Angélica Martínez Zarzuelo

Goñi, J. M.^a (Coord.). (2011). *Didáctica de las Matemáticas*. Barcelona: Graó. 201 pp. ISBN: 978-84-9980-044-8.

Didáctica de las Matemáticas es el segundo volumen de los tres que constituyen la colección llamada *Formación del profesorado. Educación Secundaria*. Dentro de la colección y de la finalidad de la misma, el principal objetivo del presente volumen es reflexionar sobre la acción didáctica en el ámbito matemático. Para ello, se analizan de una manera práctica una serie de competencias docentes, que los autores consideran relacionadas más directamente con el proceso de enseñanza y aprendizaje de las matemáticas en la Educación Secundaria. Tales competencias son: el reconocimiento de las finalidades de los procesos de enseñanza y aprendizaje, la propuesta de tareas docentes acordes a tales intenciones, el conocimiento de las fuentes de recursos existentes para el desarrollo de las tareas, la evaluación adecuada, la planificación curricular, la ayuda en el proceso de aprendizaje y el análisis e interpretación de los actos comunicativos.

De la dedicación de un capítulo para cada una de las competencias anteriores, se deriva la acertada estructura de los siete capítulos de los que consta la presente obra.

Los autores sitúan como punto de partida del proceso de la acción formativa del docente la determinación de las finalidades educativas. Con motivo de ello, en el presente libro se instruye al lector de una manera clara y práctica en el análisis de lo que la normativa en vigor dicta al respecto.

Como elemento clave en la concreción de esas finalidades, se destaca la importancia de la elección, selección y diseño de las tareas matemáticas acorde a las mismas. Se introduce la idea de demanda cognitiva asociada a una tarea, y acorde a su nivel, los autores presentan una clasificación de tareas y una exposición de numerosos y oportunos ejemplos.

Respecto al desarrollo de tareas para el aprendizaje matemático, se exponen y analizan en el presente libro once recursos distintos. El estudio que se ofrece sobre ellos es verdaderamente exhaustivo y múltiple, ya que se aportan referencias útiles

sobre la obtención de información de sus diferentes tipos y se sugieren recomendaciones y actividades provechosas para la propia organización del docente.

En lo referente a la evaluación, los autores realizan una labor muy importante. Además de modular las diferentes preguntas que los docentes se hacen frente a la idea de evaluación, analizan la misma como práctica escolar reflexiva.

Como elemento articulador de todos los anteriores y como proceso de organización previo al trabajo de aula, se argumenta la importancia de la planificación curricular. Se examinan los diferentes niveles de planificación haciendo hincapié en los dos niveles de concreción curricular que los docentes tienen asignados: el nivel de centro -proyecto curricular de centro- y el nivel de aula -programación de aula-. Respecto a ambos se aconsejan y presentan los pasos necesarios para su elaboración, explicando además con detalle cada una de sus partes.

En relación a ello, se identifican diferentes procesos considerados claves para el proceso de enseñanza y aprendizaje. La explicación de los mismos se complementa con el desarrollo de una ejemplificación concreta, detallada y orientadora, en la que un alumno de Educación Secundaria es el protagonista principal.

Se justifica además la comunicación como base de la educación matemática y se tratan algunas de las relaciones más significativas entre aprendizaje matemático y tipos de lenguaje usados en el aula, resaltando la coexistencia del lenguaje matemático y el natural durante los procesos de enseñanza y aprendizaje de las matemáticas. Tal análisis, resulta sin duda de gran utilidad al lector en todo lo referente al entendimiento de ciertos aspectos comunicativos en el aula.

Con todo ello y bajo la necesidad del desarrollo de las competencias docentes anteriores, el presente libro no solo las estudia, analiza y ejemplifica en profundidad, sino que inculca al lector la necesidad de reflexión, criterio propio y coherencia, en la acción didáctica en general y en el ámbito matemático en particular. Por todo ello, la lectura de este volumen se convierte en un nuevo paso obligado para la preparación dinámica e innovadora de la profesión del presente o futuro docente.

Angélica Martínez Zarzuelo

Goñi, J. M.^a (Coord.). (2011). *Matemáticas. Investigación, innovación y buenas prácticas*. Barcelona: Graó. 177 pp. ISBN: 978-84-9980-043-1.

Matemáticas. Investigación, innovación y buenas prácticas es el tercer volumen de los tres que constituyen la colección llamada *Formación del profesorado. Educación*

Secundaria. Este volumen, que de una manera transversal completa los aspectos comentados en los dos anteriores, pretende favorecer el desarrollo de la acción docente, entendida ésta como una acción investigadora y reflexiva enfocada a un aprendizaje abierto y permanente.

Dividido en tres partes, la primera de ellas apuesta satisfactoriamente por contribuir a fomentar un profesorado informado y sensibilizado con respecto a los avances de la investigación didáctica. Para tal fin, ofrece una amplia y completa panorámica de las más importantes líneas de investigación en didáctica de las matemáticas, que se están llevando a término en la actualidad, y presenta una útil y práctica guía sobre los diferentes medios para conocer dichas líneas de investigación. Además, aporta una extensa y provechosa información sobre los pasos básicos a seguir en una investigación, así como un esquema general de aplicación en la mayoría de las investigaciones. Todas estas contribuciones son, sin duda, de utilidad para el docente, en distintos momentos y a diferentes niveles. Y es que gracias a ello, el docente puede adquirir los diversos papeles de usuario de pesquisas, innovador fundamentado e investigador individual o colectivo.

La lectura de la segunda parte del libro aporta muchas y variadas ideas para la innovación en las clases de matemáticas. Se presentan y contextualizan prácticas que se consideran modélicas en el proceso de enseñanza, exponiendo además, requisitos importantes para el desarrollo de la competencia relacionado con el diseño y la implementación de buenas prácticas en la clase de esta materia. Concretamente, se proponen una serie de ejemplos sobre buenas prácticas de clase en la enseñanza de las matemáticas que son verdaderamente beneficiosos para el lector por su nivel de detalle. En ellos, se precisa la aplicación de los criterios que se determinan de idoneidad: la significatividad, la reflexividad, la interdisciplinariedad y la inclusión. Esto no sólo por medio de los recursos dados por el contexto real, la conversación, las ciencias y la diversidad, sino vistos además como instrumentos didácticos que pueden ir acompañados de distintos métodos de enseñanza, tales como el trabajo por proyectos, el guión de preguntas, la experimentación y el estudio de casos. Pero aún más, para cada uno de los casos presentados se incluyen tres ejemplos de aplicaciones; uno para el primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria, otro para el segundo ciclo y otro para la etapa de Bachillerato.

La tercera parte del presente volumen es de obligada lectura para los futuros docentes, ya que en ella se marcan los retos principales del Máster de Formación de Profesorado de Educación Secundaria. En concreto, esta parte se centra en el prácticum que éstos deben realizar en su formación, acotando y contextualizando su significado. Se enseñan las competencias que se deben trabajar y desarrollar

en el mismo, y se ofrecen oportunos consejos sobre diferentes aspectos de las tareas que deben realizar en esta parte de su formación. Además, con el propósito de un desarrollo más eficaz, se propone la acertada división de las tareas en tres grupos; tareas de observación activa, tareas de intervención y tareas de reflexión, recapitulación y autoevaluación. Esta sección en conjunto establece así una provechosa guía de ayuda para los docentes en su formación inicial, y con ello, de forma automática, una guía también en su formación continua; todo con la pretensión de facilitar directrices a los docentes para que conciban su profesión como un camino de perfeccionamiento continuado desde su comienzo, e incluso antes del desarrollo de la misma.

En virtud de lo señalado, el conjunto de los tres volúmenes, en un sentido ciertamente lógico, propone interesantes prácticas y acciones formativas, didácticas y docentes; lo que hace de la colección completa una herramienta verdaderamente útil para los docentes de Educación Secundaria, y un material de colaboración en la mejora de la educación en general y de la educación matemática en particular.

Angélica Martínez Zarzuelo

CANO, E. (Coord.). (2011). *Buenas prácticas en la evaluación de competencias. Cinco casos de Educación Superior*. Madrid: Laertes. 158 pp. ISBN: 978-84-7584-726-9.

La generalización del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) en España está provocando, en el seno de las universidades, una reflexión profunda respecto al diseño de los planes de estudio por competencias. De entre la multitud de áreas que pueden verse estimuladas por esa nueva perspectiva, la evaluación se convierte en uno de los ejes clave.

Precisamente, esta obra aporta argumentos sobre el verdadero sentido del enfoque por competencias desde una visión rigurosa, sistemática y, sobre todo, partiendo de la práctica. El texto presenta parte de los resultados del proyecto de investigación I+D titulado *Evaluación de competencias de los estudiantes universitarios ante el reto del EEES: Descripción del escenario actual, análisis de buenas prácticas y propuestas de transferencia a diferentes entornos*.

El libro se estructura en dos partes. En la primera, organizada en torno a dos capítulos, se realiza una aproximación al concepto de diseño por competencias y

su transferencia desde un contexto profesional y laboral a otro educativo. En este sentido, se apuesta por una visión holística del concepto *competencia*, capaz de superar la fragmentación disciplinar y con una incidencia clara en el diseño de planes, en la metodología de aula y en la definición de los perfiles del profesorado.

Tras la discusión terminológica, se aborda la evaluación por competencias, foco de atención de la obra. Se desgranán los distintos criterios de una buena práctica, entre los que destacan la articulación colegiada y la conexión entre objetivos de materia, integración y aplicación de los aprendizajes o diseño de la evaluación consensuada, entre otros. Dichos criterios constituyen la base para dibujar las características, momentos, escenarios y estrategias de la evaluación de un enfoque por competencias.

En la segunda parte, se presentan y analizan los cinco casos de Educación Superior elegidos como buenas prácticas de evaluación por competencias. Aunque los ejemplos estudiados no pretenden generalizar ni extrapolar las características halladas (estudio de casos múltiple, bajo un paradigma interpretativo), constituyen una muestra de diferentes formas de abordar la evaluación por competencias. Cada caso toca una tecla fundamental de la evaluación siguiendo un esquema común: contexto, descripción de la buena práctica, análisis, dilemas planteados y conclusiones.

El primero explica cómo el diseño de variedad de actividades de evaluación continuada puede ser una buena práctica para la adquisición y desarrollo de competencias. La asignatura de Derecho Financiero y Tributario de la Universitat Oberta de Catalunya, en modalidad virtual, sitúa en el núcleo de atención el desarrollo de capacidades y actitudes para el desempeño profesional a través de diversas actividades de aprendizaje y de evaluación.

El segundo se centra en la aplicación del aprendizaje basado en problemas como la estrategia para desarrollar competencias específicas y transversales en la asignatura de Derecho Mercantil de la Universidad de Barcelona. El PBL se aplica tanto como estrategia metodológica como instrumento de evaluación, empapando todo el proceso de cuestiones prácticas que los estudiantes encontrarán en un determinado contexto laboral.

El siguiente caso trabaja cuatro competencias transversales (comunicación oral, comunicación escrita, búsqueda de información y uso de las TIC, y trabajo en equipo) a partir de la creación de un portafolios longitudinal en los estudios de Biología de la Universitat Pompeu Fabra. El portafolio, de carácter institucional, atraviesa el conjunto de la titulación, y permite visualizar las posibles transferencias de los aprendizajes a escenarios profesionales.

El cuarto caso tiene como contexto la diplomatura de Turismo de la Universitat Rovira i Virgili. La experiencia presenta un entorno tecnológico de simulación en el que los estudiantes aprenden a partir de la resolución de casos propios del puesto de trabajo de referencia.

El último caso plantea el compromiso institucional y el trabajo en equipo como base para el establecimiento del mapa de competencias y su evaluación colegiada. La experiencia se desarrolla en la titulación de Ingeniería Superior de Telecomunicaciones de la Universitat Politècnica de Catalunya.

La obra permite extraer distintas líneas emergentes de discusión y acción que giran en torno al diseño curricular, a las metodologías de enseñanza-aprendizaje y al papel que deben jugar los docentes, los estudiantes y la institución en este proceso de cambio que supone el EEES.

Núria Serrat Antolí

PLESSI, PAOLA. (2011). *Evaluar. Cómo aprenden los estudiantes el proceso de valoración*. Madrid: Narcea; Ministerio de Educación. 216 pp. ISBN: 978-84-277-1736-7.

Ninguna de las reformas escolares que se han ido sucediendo ha propuesto eliminar la evaluación de la vida escolar. Es más, esta ha ampliado sus funciones en el sistema académico puesto que la información que proporciona es necesaria para la regulación del proceso de enseñanza-aprendizaje. La evaluación forma parte de las operaciones mentales; en la vida cotidiana se evalúa constantemente, de forma consciente o inconsciente, para poder tomar decisiones. La escuela debe conformar un contexto representativo de la complejidad de la vida externa y por lo tanto, debe formar también para la evaluación, concebida ésta no sólo como un acto de conocimiento funcional para recoger informaciones, sino como una disciplina auxiliar a otras muchas. Esta concepción lleva asociada la ampliación de los objetivos y la incorporación de nuevos actores, además del profesorado, en el proceso de evaluación.

Tras un capítulo de introducción, en la primera parte de este libro se estudian tres modelos teóricos que han analizado la evaluación con el objetivo de que sea llevada a cabo con mayor coherencia: desde el modelo epistemológico de tipo positivista hasta el paradigma de naturaleza constructivista, más interpretativo y cualitativo. La autora pone de manifiesto que ninguna de las teorías fundamentales considera la operación de evaluación como objeto específico de formación.

El primer modelo analizado es el modelo comparativo introducido por Ralph Tyler, que en los años 30 fue de los primeros en considerar la evaluación como funcional para la mejora del sistema educativo, y por lo tanto no independiente de los objetivos del programa. El método de evaluación propuesto es *goals oriented*; su función consiste en determinar hasta qué punto un programa educativo ha alcanzado los objetivos prefijados.

El segundo modelo presentado es el modelo sin referencia a objetivos (*goal free evaluation*) desarrollado por Michael Scriven. El evaluador otorga valor en base a la comparación entre los diferentes productos-resultado de las distintas intervenciones formativas, y no basado en la comparación entre objetivo y resultado.

El tercer modelo es el introducido por Elliott Eisner en los años 70, y explicado mediante dos metáforas: la del sumiller y la del crítico de arte. En relación con la evaluación, Eisner confía en la interpretación subjetiva para eliminar el peligro de la simplificación cuantitativa y de la reducción homologadora. Asume que quien evalúa en la educación es un entendido en hechos educativos y, gracias a su experiencia y a la prolongada y profunda relación y confianza con el objeto de estudio, es capaz de percibir éstos como únicos y distinguir su valor educativo. Además conduce a los protagonistas de la acción educativa hacia la capacidad de percibir, comprender y apreciar las cualidades del objeto o hecho educativo.

La segunda parte del libro está dedicada a modelos operativos o aplicaciones prácticas de la evaluación. Se presentan siete actividades didácticas como ejemplo de cómo las situaciones de aprendizaje, en diferentes disciplinas, implican acciones de carácter evaluativo.

La primera actividad propuesta es la auto-monitorización y sirve de ejemplo al modelo comparativo de Tyler. La segunda actividad es la construcción de un espacio de lectura en la escuela primaria. Ilustra cómo la elaboración de contextos que ofrezcan la posibilidad de elección en los centros educativos estimula la formación en evaluación. La tercera actividad es un ejemplo del planteamiento evaluativo de Scriven. En la cuarta propuesta se pone de manifiesto cómo el alumnado puede proporcionar también informaciones útiles para la mejora del sistema. Los ejemplos quinto y sexto son relativos a las disciplinas artísticas y musicales y son ejemplos del planteamiento de evaluación de Eisner. La última actividad, dirigida al segundo ciclo de secundaria, consiste en la realización de un proyecto de viaje de fin de curso. Esta recoge elementos de los tres planteamientos teóricos sobre la evaluación, y permite mostrar el funcionamiento real de los procesos de evaluación y decisión.

El libro recoge también numerosa bibliografía relacionada con la evaluación.

Ruth Martín Escanilla

RUIZ BIKANDI, A. (Coord.). (2011).

***Lengua castellana y Literatura. Complementos de formación disciplinar* (vol. I). Barcelona: Graó. 176 pp. ISBN: 978-84-9980-085-1.**

***Didáctica de la Lengua castellana y Literatura* (vol. II). Barcelona: Graó. 204 pp. ISBN: 978-84-9980-086-8.**

***Lengua castellana y Literatura. Investigación, innovación y buenas prácticas* (vol. III). Barcelona: Graó. 213 pp. ISBN: 978-84-9980-088-2.**

Inscritos en el marco de un proyecto editorial encaminado a proporcionar al profesorado de Educación Secundaria y Bachillerato del área de Lengua y Literatura nuevos enfoques y materiales didácticos, estos tres volúmenes se presentan como un intento por ofrecer un nuevo modelo docente resultado de conciliar los antiguos presupuestos estructuralistas centrados en el análisis per se de la lengua con las nuevas disciplinas lingüísticas surgidas en la última década del siglo xx. Se aboga así por una enseñanza descriptiva, reflexiva e instrumental de la misma en la que ambas corrientes, deslindadas por lo general en las programaciones didácticas, se imbriquen en aras a hacer de los alumnos individuos competentes y competitivos en el uso de una lengua.

En este sentido el primero de estos volúmenes, pórtico teórico para los dos siguientes, constituye una suerte de historiografía de la lingüística del último siglo al analizar con suma claridad expositiva algunos de los postulados más relevantes de disciplinas como la psicolingüística, la sociolingüística, la lingüística del texto, la pragmática, la semiótica o incluso de la teoría de la literatura caracterizadas todas ellas por destacar el componente cognitivo, social e inminentemente comunicativo del lenguaje. Cuestiones como la imbricación entre lenguaje y pensamiento, coherencia y cohesión, los distintos mecanismos para descodificar lo no codificado o el estudio del lenguaje icónico constituyen algunos de los puntos de reflexión de este volumen en el que, de manera sistemática, se insiste en la idea de objetivar la diversidad lingüística y cultural del alumnado no como una traba en el proceso de enseñanza, sino antes bien como un medio de enriquecimiento de la misma. Una exposición sobre el modo en que ese factor comunicativo se recoge en los currículos oficiales de Lengua y Literatura de la Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, acompañada de un análisis crítico sobre algunos puntos en los que todavía se acusa la deuda con planteamientos educativos anteriores, ponen cierre a este primer volumen.

El segundo de los volúmenes, complemento del anterior, aborda de manera descriptiva algunos de los posibles cauces para materializar en el marco del aula ese saber multidisciplinar y optimizar así sus resultados. Escindido en dos bloques, el primero, de carácter más técnico, se inicia con una ilustradora y necesaria exposición

sobre lo que ha de entenderse por «didáctica» y más concretamente por «didáctica de la lengua y literatura» y su relación con la labor docente. El éxito de la enseñanza, aclaran los autores, no viene determinado tanto por el saber del profesorado cuanto por su capacidad de adecuar dicho conocimiento a las necesidades extralingüísticas imperantes en el aula. Un punto este último sobre el que se diserta en los dos capítulos siguientes centrados, respectivamente, en cuestiones relativas a la organización y evaluación de los objetivos. Modelos de adecuación del currículo oficial a la diversidad del alumnado, criterios e instrumentos de evaluación formativos orientados tanto al estudiante como al docente conforman, en esencia, los puntos clave de ambos capítulos. En lo tocante al segundo de los bloques, de naturaleza más pragmática que el anterior, ahonda con rigurosa sistematicidad en los distintos mecanismos y estrategias que debieran adoptarse para la consecución de esa «competencia comunicativa», tanto en lo concerniente a la producción de textos orales y escritos, como en la comprensión o descodificación de los mismos.

Finalmente, el tercer volumen se inicia con dos interesantes capítulos en los que de manera crítica se revisan y discuten algunos puntos relativos a las prácticas que los futuros docentes deben realizar. A la reflexión sobre el modo en que éstas se llevan a cabo, para lo que proponen nuevos modelos de organización y sistematización de las mismas, se suma una sugestiva y necesaria llamada a la reflexión del alumno a cuestionarse su labor como docente. Tras ellos, se ofrece un excelente compendio de secuencias didácticas sobre la programación en dos lenguas en cuestiones relativas al comentario literario, la comprensión y expresión de textos, la expresión oral o la gramática en las que son precisamente los errores más frecuentes del alumnado los que sirven a la estructuración de las mismas.

Una perfecta secuencialización de los contenidos, una impecable rigurosidad metodológica acompañada de un excelso y valiosísimo repertorio bibliográfico y material práctico convierten a estos volúmenes en una sugerente propuesta docente en la que a la reflexión sobre la lengua se suma la reflexión sobre la propia práctica de la enseñanza.

María Vallejo González

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, así como experiencias de innovación sistematizadas, ensayos, informes 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 cinco secciones: a) Monográfico; b) Investigaciones y estudios; c) Informes y ensayos; d) Experiencias educativas (innovación); e) Reseñas. Se aceptan trabajos originales en español y en inglés.

Normas generales para el envío y presentación de originales

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 y cesión de derechos de propiedad intelectual, 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 y cesión de derechos de propiedad intelectual

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). 6.^a 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 Tesoro 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; **Metadología**, 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.** En el caso de investigaciones o estudios, la extensión no sobrepasará las 8.000 palabras. En el caso de experiencias educativas, ensayos e informes no sobrepasará las 4.000. En todos los casos, 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, ante-

⁽¹⁾ Aviso importante para los autores: se recomienda la adopción de un nombre de pluma, para una correcta indicación 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 Clein-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).

cedentes 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.
- 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.** 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 deseara revisar las primeras pruebas de imprenta del mismo, habrá de hacerlo en el plazo acordado con la revista.

IV. Derechos de reproducción

- 1. 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.
- 2. 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 Y CESIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Anexo II.- EJEMPLIFICACIÓN REDUCIDA DE LAS NORMAS APA (6.ª EDICIÓN)

Anexo III.- FORMATO DEL ARTÍCULO

Anexo IV.- PROTOCOLO DE EVALUACIÓN PARA USO DE LOS REVISORES
TUTORIAL PARA REGISTRARSE EN LA PLATAFORMA RECYT

Estas normas son de obligado cumplimiento.

Normas y criterios para la presentación de reseñas

1. Con relación a la obra reseñada:

- Preferentemente publicaciones científicas o innovaciones en el campo de la Educación.
- Relevancia del tema objeto de la obra.
- Especialización y prestigio del autor o autores, y de la editorial.
- Actualidad (año de publicación).
- Y, dado el carácter científico de la revista, se excluyen reseñas de obras de divulgación, libros de texto y materiales exclusivamente didácticos. También se excluye cualquier obra que defienda o propugne principios contrarios a los valores democráticos.

2. Con relación a la reseña:

- Calidad del texto y especialización del recensor en el tema de la obra.
- El tipo de letra usado debe ser Times New Roman 12 pt.
- La reseña no debe sobrepasar las 700 palabras.
- La reseña estará encabezada por los datos de la obra reseñada siguiendo el modelo:
Apellidos, A. (año). Título. Ciudad: Editorial. xx pp. ISBN: xxxxxxxx.
- El nombre del autor de la reseña deberá escribirse al final del texto, sin incorporar la filiación institucional.

3. Plazos

- El plazo para la elaboración de la reseña es de 30 días naturales.

La reseña se enviará a la dirección siguiente: laura.mora@mecd.es.

El autor o autora enviará también, en hoja aparte, los siguientes datos personales: dirección postal, profesión, teléfono y dirección de correo electrónico.

Le rogamos que, en caso de que la Revista de Educación le haya facilitado la obra para reseñar, se devuelva a la siguiente dirección, pues pertenece a los fondos de la biblioteca del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte:

Revista de Educación. Instituto Nacional de Evaluación Educativa
C/ San Fernando del Jarama, 14
28002 Madrid

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, as well as accounts of experiences in systematised innovation, essays, reports 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 five sections: **a) Monographs; b) Research Projects and Studies; c) Reports and Essays; d) Experiences in Education (Innovation); e) Reviews.** Original papers in Spanish and English are accepted.

General Rules for the Submission of Original Manuscripts

I. Submission Channel

Articles, each accompanied by an introductory letter and transfer of intellectual property rights, are to 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 are to 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 Authorship³, 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. 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](http://eric.ed.gov) if possible.
- 4. Abstract⁴.** 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.** Research projects or studies should not exceed 8,000 words. Accounts of educational experiences, essays and reports should not exceed 4,000 words. The lengths stipulated here include 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

³⁾ 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).

⁴⁾ 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).

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.
- 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 Decision.** The criteria used to accept or reject papers are: a) presentation: composition, organisation (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 check the article's proofs him/herself, the author will have to do so within a window set up in cooperation with the journal.

IV. Copyright

1. **Permission To Reprint Published Material.** 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.
2. **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.

Rules for the Submission of Reviews

1. Required features of the work reviewed:

- Preferably scientific publications or innovations in the field of education.
- Importance of the subject concerned.
- Specialisation and prestige of the author or authors and publisher.
- Current relevance (year of publication).
- Because *Revista de Educación* is a scientific publication, it does not include reviews of books intended for the general public, textbooks or materials intended exclusively for teachers. Work defending or advocating principles contrary to democratic values is ineligible for review also.

2. Required features of the review:

- The reviewer must exhibit good writing quality and specialised knowledge of the subject.
- The reviewer must use Times New Roman 12 pt. font.
- The review must not exceed 700 words in length.
- The review is to be headed by the particulars of the reviewed work, as follows:
Surnames, A. (year). Title. City: Publisher: xx pp. ISBN: xxxxxxxx.
- The name of the author of the review must be written at the end of the text. Institutional affiliation must not be included.

3. Deadlines

- The deadline for reviews is 30 calendar days.

Send reviews to the following address: laura.mora@mecd.es

Send the following personal particulars of the author also, on a separate sheet: postal address, profession, telephone number and e-mail address.

If *Revista de Educación* provided the work for you to review, please return the work to the following address, as it belongs to the Ministry of Education, Culture and Sport's library:

Revista de Educación. Instituto Nacional de Evaluación Educativa
C/ San Fernando del Jarama, 14
28002 Madrid

SUMARIO

Políticas públicas de apoyo y refuerzo educativo

Public Policies on Education Support and Remedial Education

ASUNCIÓN MANZANARES MOYA Y NURIA MANZANO-SOTO. **Presentación. Políticas públicas de apoyo y refuerzo educativo**

FRANCESC PEDRÓ. **Políticas públicas sobre apoyo y refuerzo educativo: evidencias internacionales**

MARCELA ROMÁN CARRASCO Y F. JAVIER MURILLO TORRECILLA. **Políticas educativas de apoyo a escuelas de sectores pobres y de bajo logro académico en Chile: 1990-2011**

HENAR RODRÍGUEZ NAVARRO, ORIOL RÍOS GONZÁLEZ Y SANDRA RACIONERO PLAZA. **Reconfiguración de la educación compensatoria en base a las evidencias científicas. Actuaciones inclusivas para la igualdad de resultados**

ASUNCIÓN MANZANARES MOYA Y SARA ULLA DÍEZ. **La evaluación estatal del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA). Análisis tras seis años de evaluación continuada**

MARTA SANDOVAL MENA, CECILIA SIMÓN RUEDA Y GERARDO ECHEITA SARRIONANDIA. **Análisis y valoración crítica de las funciones del profesorado de apoyo desde la educación inclusiva**

CONSUELO VÉLAZ-DE-MEDRANO URETA, ÁNGELES BLANCO-BLANCO Y NURIA MANZANO-SOTO. **Cobertura de necesidades de orientación y tutoría en la Educación Obligatoria: estudio en nueve comunidades autónomas**

JUAN MANUEL ESCUDERO MUÑOZ Y BEGOÑA MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ. **Las políticas de lucha contra el fracaso escolar: ¿programas especiales o cambios profundos del sistema y la educación?**

CARLOS L. AYALA FLORES, VÍCTOR MOLINA GARCÍA, ROSARIO PRIETO ROMERO. **Los compromisos singulares entre administración y centros para el éxito educativo**

EUGENI GARCIA ALEGRE Y MARTA DEL CAMPO CANALS. **¿La corresponsabilidad es una estrategia de éxito?**

JOSEP GÓMEZ ANDRÉS. **Educación en Sant Cosme: una experiencia positiva de autonomía y corresponsabilidad**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN, CULTURA
Y DEPORTE

NIPO: 030-12-087-4
ISSN: 0034-592-X

Edición completa en
www.revistaeducacion.mecd.gob.es