

Participación Educativa

REVISTA DEL CONSEJO
ESCOLAR DEL ESTADO

Ministerio
de Educación, Cultura
y Deporte

Transparencia y mejora de la educación

Consejo
Escolar
del Estado

Segunda Época/Vol. **2**/N.º **3**/2013



PARTICIPACIÓN EDUCATIVA

SEGUNDA ÉPOCA. NÚMERO 3. DICIEMBRE 2013

TRANSPARENCIA Y MEJORA DE LA EDUCACIÓN

ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

Consejo de Dirección

Presidencia

Francisco López Rupérez
Presidente del Consejo Escolar del Estado

Vicepresidencia

María Dolores Molina de Juan
Vicepresidenta del Consejo Escolar del Estado

Secretario

José Luis de la Monja Fajardo
Secretario General del Consejo Escolar del Estado

Vocales

Montserrat Milán Hernández
Consejera de la Comisión Permanente

Roberto Mur Montero
Consejero de la Comisión Permanente

Jesús Pueyo Val
Consejero de la Comisión Permanente

Consejo de Edición

María Dolores Molina de Juan
(Consejo Escolar del Estado)

José Luis de la Monja Fajardo
(Consejo Escolar del Estado)

Isabel García García
(Consejo Escolar del Estado)

Almudena Collado Martín
(Consejo Escolar del Estado)

Antonio Frías del Val
(Consejo Escolar del Estado)

Juan Ramón Villar Fuentes
(Consejo Escolar del Estado)

Juan Luis Cordero Ceballos
(Consejo Escolar del Estado)

Consejo Asesor

Bonifacio Alcañiz García
Francisco J. Carrascal García
Julio Delgado Agudo
José Antonio Fernández Bravo
Mariano Fernández Enguita
Alfredo Fierro Bardají
José Luis Gaviria Soto
Samuel Gento Palacios
M^a Luisa Martín Martín
José María Merino
Sara Moreno Valcárcel
Arturo de la Orden Hoz
Francesc Pedró i García
Beatriz Pont
Gonzalo Poveda Ariza
M^a Dolores de Prada Vicente
Ismael Sanz Labrador
Rosario Vega García

Fotografías:
<http://bit.ly/1bwWS45>

ISSN 1886-5097
NIPO 030-13-166-8

ntic.educacion.es/cee/revista

participacioneduca@mecd.es



Presentación

Francisco López Rupérez **3**

Entrevista

José Manuel Romay Beccaría, *Presidente del Consejo de Estado* **5**

La transparencia: el marco político y jurídico

Transparencia y calidad de la democracia. Eugenio Nasarre Goicoechea **9**

La transparencia en la Unión Europea. Una visión comparada. M^a. Del Valle Ares González **15**

La transparencia en el marco normativo español. Oscar Sáenz de Santamaría Gómez-Mampaso **25**

La "Ley de transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno", y la responsabilidad en la acción pública. Pedro Ramón Gómez de la Serna **35**

La transparencia y la mejora de los sistemas educativos

La transparencia y la mejora de los sistemas educativos. El caso de PISA. Andreas Schleicher y Pablo Zoido Lobatón **45**

El Monitor de Educación y Formación en la Unión Europea. Joaquín Martín Muñoz **53**

Los sistemas nacionales de indicadores como instrumentos de transparencia. Limitaciones y posibilidades. Felipe Martínez Rizo **67**

Evaluación de la eficacia de las políticas educativas y transparencia: la importancia de los experimentos aleatorizados. José García Montalvo **75**

Ámbitos de transparencia de los centros educativos

La web de centro como instrumento de transparencia educativa. Ferran Ruiz i Tarragó **83**

Un sistema básico de indicadores para los centros escolares. Julio Puente Azcutia **93**

El Expediente Educativo Electrónico. Hacia un sistema digital compartido para la gestión de información académica del alumno. José Quirino Vargas Ibáñez **101**

La transparencia económica en los centros públicos. Contextos, costes y eficiencias. José Manuel Bolado Somolinos **117**

La transparencia económica en los centros privados concertados. Contextos, costes y eficiencias. Luis Centeno Caballero **131**

Buenas prácticas y experiencias educativas

Spacial Helpers, el emprendimiento desde la escuela. Alicia Larráyoiz Echarte y Andrea Etxebarria Barinagarrementeria **141**

Propuesta bilingüe para el currículo integrado en las actividades extraescolares de las Secciones Españolas en el exterior. Experiencia en Liverpool. Cristina España Pérez **151**

Otros temas

Antecedentes, selección, formación y calidad de los directores escolares. Isabel Cantón Mayo **165**

Localización de fuentes cerebrales en niños generadas por estimulación multilingüística simultánea. Tomás Ortiz Alonso, Caetana Varela Hall y José Matías Santos García **175**

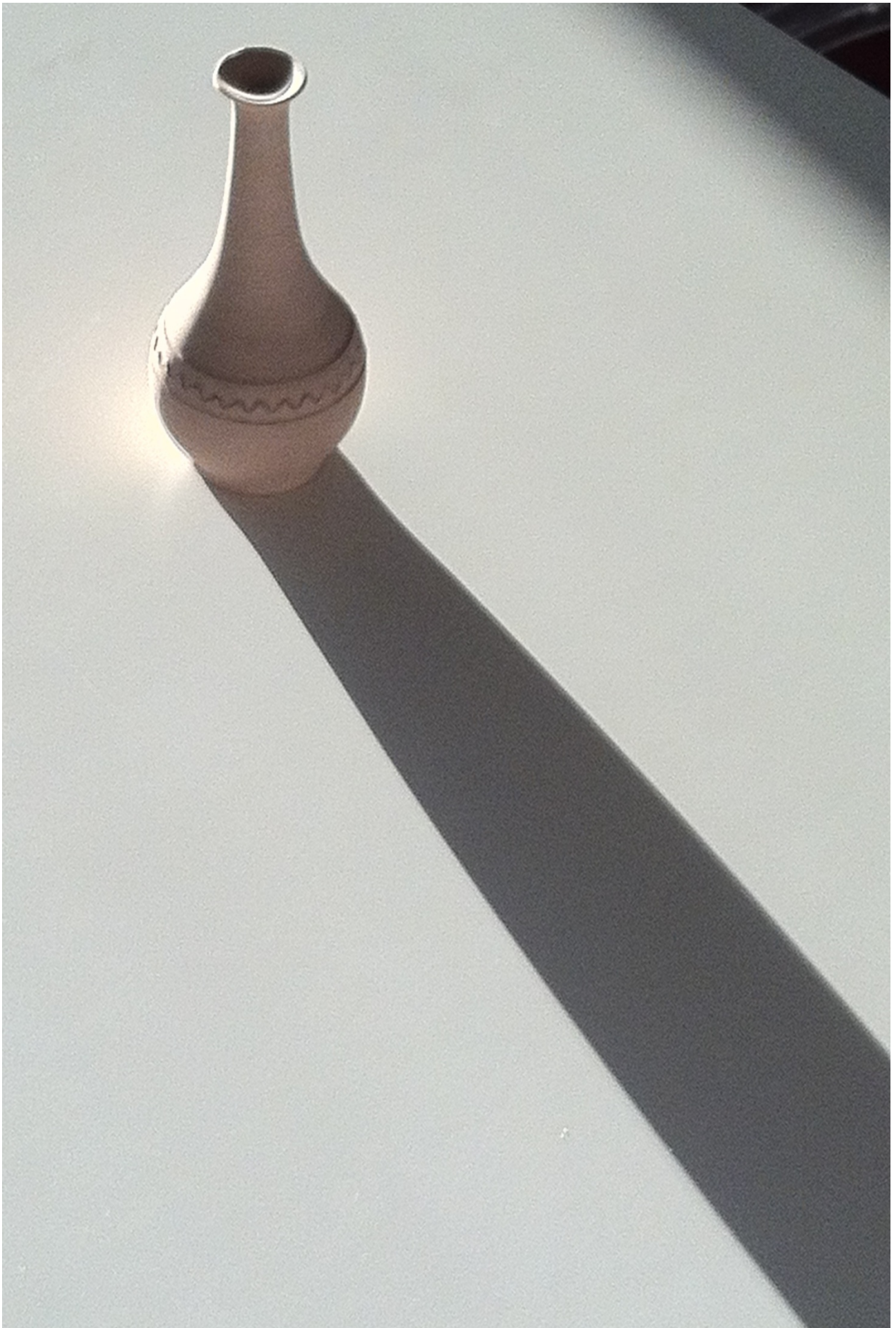
Recensiones de libros

"La escuela que necesitamos" (E.D. Hirsch. 2012). Inmaculada Egido Gálvez **187**

"Neuroeducación" (Francisco Mora. 2013). Tomás Ortiz Alonso **191**

"Catálogo bibliográfico de los siglos XVI al XIX. Instituto Isabel la Católica (Madrid)" (Encarnación Martínez Alfaro y Ángeles Castilla López). Juan Leal Pérez-Chao **194**

"International Handbook of Psychology in Education" (Littleton, K., Wood, C. y Staarman, J. K. 2012). Gonzalo Vázquez Gómez **196**



Presentación

Francisco López Rupérez

Presidente del Consejo Escolar del Estado

En la Reunión de Ministros de Educación de los países miembros de la OCDE, celebrada en Dublín en marzo de 2004, los ministros debatían sobre el papel de la evaluación en la mejora de los sistemas educativos. Todos estaban básicamente de acuerdo tanto en los principios como en la necesidad de su aplicación, pero las diferencias surgieron en lo relativo al grado de transparencia en la difusión de los resultados generados. Había que facilitarlos ¿agregados o desagregados? ¿Cuál era el nivel de desagregación más idóneo? ¿Las regiones, las ciudades frente al medio rural, los centros...?. En plena discusión sobre los beneficios y los riesgos políticos de las distintas opciones, la voz de un ministro de un país con una dilatada y profunda tradición democrática se elevó sobre todas las demás, para terciar en la discusión, afirmando que, en su caso, la máxima transparencia de los datos obtenidos por las Administraciones públicas constituía un mandato constitucional. Esta anécdota —de la que fui testigo presencial— ilustra, en el fondo, la justificación política y jurídica más fundamental de la transparencia en educación.

Existe un consenso amplio en el ámbito internacional a la hora de considerar la transparencia como un instrumento de mejora de la educación. El *Método Abierto de Coordinación* de la Unión Europea y los correspondientes informes de seguimiento vinculados a las estrategias sectoriales de avance de la Unión en materia educativa, o los cada vez más robustos informes PISA indican, a modo de ejemplo, hasta qué punto ese consenso se ha ido consolidando en la última década. Los mecanismos básicos mediante los cuales actúa la transparencia como instrumento de mejora tienen que ver con los formidables efectos del *feedback* —o retroalimentación— que ejerce la información generada por vía de la transparencia, sobre la realidad social. En estos mecanismos las opiniones públicas desempeñan, en los países avanzados, un papel insustituible de mediadores entre la ciudadanía y las instancias de decisión. Así, la transparencia garantiza la difusión de los resultados o de los procedimientos, y, sea de un modo directo, sea indirectamente a través de los medios de comunicación, impulsa la actuación de los responsables políticos, promueve la corrección de los errores y estimula la respuesta de los poderes públicos, en términos de rendición de cuentas y de responsabilidad. Aquellos sistemas en los que opera este tipo de mecanismos se comportan de un modo inteligente y se benefician de procesos continuos de mejora.

Pero este enfoque, en apariencia tecnocrático, se apoya en unas sólidas bases políticas que incrementan su sentido porque apelan a una mayor consideración de los ciudadanos, de sus esfuerzos fiscales y de su derecho a participar, fundadamente, en la vida colectiva; nos remite, en definitiva, a una sociedad más avanzada, a una mayor calidad de la democracia.

Rara vez las publicaciones nacionales o internacionales, en sus descripciones o análisis sobre actuaciones en el ámbito educativo, aluden a sus bases políticas. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la revista *Participación Educativa*, a la hora de desarrollar en el presente número una de las problemáticas identificadas por el Pleno y recogidas bajo la forma de *Propuestas de Mejora*, ha preferido adoptar un enfoque transversal que no eludiera la cues-

tión de los fundamentos, sino, antes bien, que constituyera su marco explícito, su punto de partida. Por tal motivo, las contribuciones sobre el tema central se han organizado en tres capítulos bien diferenciados.

El primero agrupa los artículos centrados en el marco político y jurídico de la transparencia. Así, **Eugenio Nasarre Goicochea**, desde su doble condición de intelectual y de diputado nacional, reflexiona sobre la transparencia y la calidad de la democracia, combinando el análisis filosófico con sus consecuencias políticas. **M^a del Valle Ares González**, como buena conocedora del derecho comunitario, aporta una visión comparada de los marcos jurídicos de la transparencia en el seno de la Unión Europea y de sus países miembros, con una referencia especial al derecho a la información pública que constituye el núcleo del concepto. **Oscar Sáenz de Santamaría** restringe la perspectiva del artículo anterior al ámbito de nuestro país y, desde un conocimiento privilegiado de su ordenamiento jurídico, describe el caso español y adelanta una primera aproximación al proyecto de Ley de Transparencia actualmente en avanzado proceso de tramitación¹. Finalmente, **Pedro Ramón Gómez de la Serna** toma el testigo del artículo anterior y nos adentra en los fundamentos y en el contenido de dicho proyecto de Ley con la fuerza de convicción y el conocimiento de quién ha sido su Ponente en el trámite del Congreso.

En el segundo capítulo se desciende un escalón, en cuanto a nivel de concreción, y se aborda la transparencia y la mejora del sistema educativo en el plano *macro*, es decir, referido al sistema en su conjunto. En este ámbito temático, **Andreas Schleicher** y **Pablo Zoido Lobatón** analizan con solvencia la contribución de las evaluaciones internacionales, y en particular de PISA, a la transparencia y a la mejora de los sistemas educativos nacionales, desde la autoridad que les confiere su condición de Director Adjunto de Educación y Competencias de la OCDE y de Analista de la organización, respectivamente, con responsabilidades directas en el desarrollo del programa PISA. **Joaquín Martín Muñoz**, coordinador del área de indicadores nacionales e internacionales del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, se centra en la perspectiva europea y describe, con detalle, el Monitor Europeo de Educación y Formación: un nuevo instrumento de la Unión para incrementar la transparencia en materia educativa al servicio de la estrategia ET2020 y de sus objetivos comunes. **Felipe Martín Rizo** reflexiona, desde una óptica académica, sobre los sistemas de indicadores como instrumentos de transparencia y profundiza, con una visión crítica, en sus limitaciones y posibilidades. En último lugar, dentro de este segundo capítulo, **José García Montalvo** aborda la exigencia de transparencia como clave del éxito de las políticas y de las prácticas educativas centrándola en la evaluación de la eficacia de este tipo de intervenciones, desde la mirada rigurosa — y, por tanto, severa — de un experto en economía aplicada de nivel internacional.

¹ Cuando el presente número vea la luz la Ley de Transparencia habrá sido aprobada por las Cortes Generales.

El tercer capítulo se sitúa en el siguiente escalón para centrarse en ámbitos de transparencia que son propios de los centros educativos. Así, **Ferran Ruiz i Tarragó** aborda, partiendo de los fundamentos, el tema de la web de los centros educativos como un instrumento de transparencia y efectúa propuestas concretas de interés, desde su doble condición de reconocido experto en materia de TIC aplicadas a la educación y de Presidente del Consejo Escolar de Cataluña. **José Quirino Vargas Ibañez** —Jefe de Servicio de TIC en la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid— considera la cuestión de la transparencia educativa desde su concreción en la gestión de la información académica del alumnado, y desarrolla sus posibilidades de integración a diferentes niveles —centro, localidad, Comunidad Autónoma y Estado—. Sus aportaciones novedosas ponen de manifiesto la viabilidad de esta iniciativa en el plano técnico y su pertinencia en el plano político. **Julio Puente Azcutia**, desde su larga experiencia acumulada en materia de indicadores escolares, reflexiona primero sobre la utilidad y condiciones de este tipo de indicadores, a nivel de centro; y describe después un sistema básico de indicadores escolares vinculados —a través de la evaluación tanto interna como externa— a la transparencia y a la rendición de cuentas ante la sociedad. Finalmente, **José Manuel Bolado Somolinos** y **Luis Centeno Caballero** tratan una misma cuestión —la transparencia económica en los centros escolares— desde dos perspectivas diferentes: la de los centros públicos, por un lado, y la de los centros privados, por otro. Buenos conocedores de las respectivas problemáticas analizan la situación actual y apuestan por promover avances necesarios en materia de transparencia en el uso de los fondos públicos.

José Manuel Romay Beccaría es la personalidad entrevistada en el presente número. Con una dilatada experiencia profes-

sional, política e institucional, el actual Presidente del Consejo de Estado se somete amablemente a nuestras preguntas y nos ayuda a mejorar nuestra comprensión sobre un órgano consultivo de dilatadas raíces históricas, y esencial para perfeccionar nuestro estado de derecho.

Además de las colaboraciones vinculadas con el tema central, **Isabel Cantón Mayo** aborda la problemática de la dirección escolar; **Tomás Ortiz Alonso**, **Juan Matías Santos** y **Caetana Varela Hall** presentan una investigación neurocientífica de interés para el multilingüismo.

Alicia Larráyoiz Echarte y **Andrea Etxebarria Barinagarrearteria** describen una experiencia de emprendimiento desarrollada con alumnos con necesidades educativas especiales; y **Cristina España** presenta otra experiencia, en este caso sobre enseñanza bilingüe inglés-español en la Sección española de Liverpool.

Inmaculada Egido Gálvez, **Tomás Ortiz Alonso**, **Juan Leal Pérez-Chao** y **Gonzalo Vázquez Gómez** son los autores responsables de las amplias y útiles recensiones sobre otros tantos libros que cubren un abanico de intereses propio del mundo de la educación.

Gracias a todos ellos por sus valiosas colaboraciones que han hecho posible la edición del presente número de *Participación Educativa*, cuyo tema central facilitará al mundo escolar, a los poderes públicos y a la sociedad, en general, algunas elementos de reflexión sobre uno de los pilares esenciales de las democracias avanzadas y de sus sistemas educativos.

JOSÉ MANUEL ROMAY BECCARÍA, PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO

Francisco López Rupérez

D. José Manuel Romay Beccaría es una alta personalidad del Estado en cuya trayectoria personal se entremezclan la actividad profesional, las responsabilidades institucionales y la acción política, en un recorrido dilatado y fecundo a lo largo del cual unas y otras se han enriquecido recíprocamente. Letrado por oposición del Consejo de Estado, Director del Instituto de Estudios de la Administración local, Subsecretario de diferentes Ministerios, Presidente de la Diputación Provincial de La Coruña, Vicepresidente y varias veces Consejero de la Junta de Galicia, Ministro de Sanidad y Consumo de España, Diputado en Cortes Generales por La Coruña y Senador por Galicia, ha regresado al Consejo de Estado para ocupar la Presidencia de este órgano consultivo del máximo nivel, pieza clave en un estado de derecho. Por ello, nos ha parecido la personalidad idónea para protagonizar en esta ocasión la titularidad de la entrevista. Le agradezco sinceramente desde aquí su disponibilidad franca para colaborar con Participación Educativa y las facilidades concedidas, lo que nos confirma un rasgo del protagonista ampliamente reconocido, a saber, su considerable calidad humana.



Francisco López Rupérez (F.L.R.) — *La Institución que Vd. Preside tiene raíces históricas multiseculares que atraviesan los diferentes estratos de la historia de España, desde Carlos I hasta nuestros días, pasando por la Constitución gaditana de 1812 ¿Cuál considera que es el significado de este Órgano Consultivo en una sociedad democrática?*

José Manuel Romay Beccaría (J.M.R.B.) — La Constitución 1978 en su art. 1.1 señala: “España se constituye en un estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, y en su art. 107 define al Consejo de Estado como el Supremo Órgano Consultivo del Gobierno, al tiempo que remite a una ley orgánica la regulación de su composición y competencia. Esa Ley Orgánica 3/1980, señala en su art. 1.1 que el Consejo de Estado es el Supremo Órgano Consultivo del Gobierno. Y en su art. 2.1 “en el ejercicio de sus funciones el Consejo de Estado velará por la observancia de la Constitución y del resto del Ordenamiento Jurídico. Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o la solicite expresamente la autoridad consultante, así como, la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines.

Del conjunto de todo ello cabría concluir que este Órgano pretende ser una garantía, en unos casos y una ayuda en otros, del correcto y eficaz actuar del Gobierno y de la Administración, en las importantes cuestiones y en algunos casos, excepcionalmente importantes, que se nos consultan en beneficio de la ciudadanía y de la consecución de los valores que de acuerdo con el art. 1 de la Constitución definen nuestro Estado.

F.L.R. — *Una de las funciones no demasiado conocidas del Consejo de Estado es emitir dictámenes a consultas formuladas por Presidentes de Comunidades Autónomas ¿Podría hacer alguna consideración sobre las consultas realizadas a esa Institución por las Comunidades Autónomas?*

J.M.R.B. — Efectivamente, tras la sentencia 204/1992 del Tribunal Constitucional, quedó resuelta la legitimidad de la creación de los Consejos Consultivos Autonómicos. En la misma se afirmaba la posibilidad constitucional de su creación fundamentada en la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, y siempre que estén dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, seguridad y rigurosa cualificación técnica.

Hasta tanto, se constituyeron los Consejos Consultivos Autonómicos, el Consejo de Estado era competente para emitir los dictámenes preceptivos solicitados por las CC. AA. a través de sus Presidentes. Actualmente la única Comunidad Autónoma que no dispone de Consejo Consultivo y solicita dictámenes al Consejo de Estado es la Comunidad de Cantabria.

F.L.R. — *En reiteradas ocasiones el Consejo de Estado y el Consejo Escolar del Estado se vinculan, de una u otra manera, a través de sus respectivos dictámenes sobre normas relativas a educación. ¿Qué opinión le merece al consejo Escolar del Estado, como órgano consultivo y, a la vez, de participación de los diferentes sectores de la llamada comunidad educativa?*

J.M.R.B. — Me parece de sumo interés la labor que desarrolla el Consejo Escolar del Estado como órgano especializado, en la realidad educativa. Foro de participación territorial de los Consejos Escolares Autonómicos, cuyo criterio es tenido muy en cuenta en aquellos expedientes en que constan sus argumentos por razón de la materia, antes de ser remitidos al Consejo de Estado. Su opinión altamente cualificada y fundamentada, es siempre analizada en profundidad.

Creo que al ser órgano de participación de los sectores implicados en la educación, y su naturaleza de órgano consultivo, le hacen sumamente valioso, máxime en momentos complejos y de reformas de calado.

F.L.R. — *¿Cuál es, en su opinión, la contribución de los órganos consultivos de naturaleza prescriptiva, regulados en nuestro ordenamiento jurídico, a la observancia y mejora de la transparencia en las actuaciones de la Administración del Estado?*

J.M.R.B. — En mi opinión, la función que desarrollan los órganos consultivos al emitir sus dictámenes cuando estos son preceptivos, contribuye, sin duda alguna, a mejorar el tratamiento de las cuestiones que en esos expedientes se recogen. No como una función de control, porque no es esta la que tienen encomendada, sino de análisis riguroso para colaborar en la actuación más eficaz y eficiente de la Administración, con sometimiento pleno a la ley al derecho. A ello, hay que añadir, que al emitir el informe con la perspectiva suficiente que da el hecho de no ser el departamento autor de las medidas, permite un enfoque global de las mismas, teniendo como objetivo el interés general.

Todo dictamen analiza, rigurosa y pormenorizadamente, el expediente sometido a consulta, realiza las observaciones que considera necesarias para el cumplimiento escrupuloso de nuestro ordenamiento jurídico y añade las consideraciones que, a su juicio, permiten mejorar un proyecto de norma o una actuación administrativa, poniendo especial atención en el objetivo máximo de legalidad, eficacia y cuidado atento de la técnica normativa.

En suma, constituye una garantía y, dado que esos dictámenes se hacen públicos una vez aprobados los expedientes por la Administración consultante, es posible conocer los criterios expresados por los órganos consultivos y en su caso observaciones.

F.L.R. — *¿Cuáles han sido las principales observaciones y recomendaciones, realizadas por el Consejo de Estado en sus memorias anuales, para la mejora de la transparencia en el funcionamiento de la Administración?*

J.M.R.B. — A lo largo de sus memorias anuales el Consejo da cuenta de lo realizado a lo largo del año. Informa así de sus actividades y junto a esa información incorpora unos estudios más pormenorizados de alguna cuestión jurídica que considera oportuno desarrollar para conocimiento del Gobierno al apreciar su importancia, por estar presente en el actuar de la Administración y que presenta aspectos que han de mejorarse.

A raíz de los diferentes expedientes recibidos en el Consejo de Estado a lo largo de un año y que dan lugar a los diferentes dictámenes, el Consejo de Estado, en esas memorias anuales, se preocupa de destacar determinadas cuestiones jurídicas que trascienden del dictamen individualmente considerado.

Estos análisis versan sobre cuestiones variadas, puede ser la revisión de oficio, la técnica normativa, la audiencia de los

ciudadanos, problemas estructurales de organización administrativa y un largo etc.

La Memoria anual es de acceso público a través de la web del Consejo de Estado y con ello se hacen diagnósticos de cuestiones jurídicas/administrativas de interés práctico con afán de mejora.

Por lo que se refiere en concreto a la transparencia en el funcionamiento de la Administración, hay que destacar que el Consejo de Estado ha tenido la ocasión de pronunciarse a través de su dictamen 707/2012 (disponible en la base de dictámenes) sobre el Anteproyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. A lo largo de ese amplio dictamen, el Consejo realiza una minuciosa reflexión del conjunto del Anteproyecto, colaborando con su criterio para prevenir desajustes en su articulación, desarrollo y aplicación y asegurar así, los mejores resultados.

F.L.R. — *¿Cuál es, en promedio, el grado de aceptación, por parte de la Administración, de tales recomendaciones?*

J.M.R.B. — Cuando las observaciones que hace el Consejo de Estado en sus dictámenes son atendidas, la resolución correspondiente lo debe reflejar haciendo constar que se dicta “de acuerdo con el Consejo de Estado”. Esto ocurre en la casi totalidad de las cuestiones que se nos consultan.

Si la Resolución se aparta de las observaciones esenciales del dictamen, debe hacerse constar que se dicta “oído el Consejo de Estado”. Pero esto ocurre muy raramente.

F.L.R. — *El tema central del presente número es la transparencia y la mejora de la educación. ¿Podría darnos su opinión cualificada sobre el papel de la transparencia en una sociedad avanzada?*

J.M.R.B. — El objetivo de la transparencia, indudablemente, va ligado a una sociedad avanzada y claramente democrática.

La actuación de los poderes públicos ha de estar orientada al servicio del interés general. La existencia de las Instituciones solo se justifica por ser útiles a la sociedad. Todo ello requiere que la sociedad conozca porqué se hace, cómo se hace y quiénes lo hacen. Creo que la transparencia es necesaria y a su vez protege a la sociedad. En el mundo en que nos movemos actualmente, con una tecnología que permite la comunicación y la información casi de inmediato, es imprescindible el rigor, la veracidad de lo que se informa y comunica. Eso supone que toda transparencia en el actuar ha de tener sus propias reglas para no quebrar algo igualmente sustancial con la sociedad democrática que es la garantía de la seguridad jurídica para todos los ciudadanos.

EL CONSEJO DE ESTADO

Al final de la calle Mayor de Madrid, en lo que fuera el casco de la villa medieval, está enclavado el Palacio de Uceda, terminado de construir en 1625, para el valido de Felipe III, el duque de Uceda. Este edificio, de un barroco sobrio y españolísimo, es la sede del Consejo de Estado desde mediados del siglo XIX. Y esta ubicación no podría ser más oportuna, porque Felipe V trasladó a este palacio todos los Consejos con los que se regía la Monarquía de las Españas —excepto el Consejo de Estado, que permaneció en las dependencias reales— por lo que el edificio pasó a denominarse hasta hoy Palacio de los Consejos.

Y es que estamos ante una de las instituciones españolas más antiguas; en efecto, con el actual nombre de Consejo de Estado, fue instituido por Carlos I en 1522, y conservó esta denominación hasta nuestros días, salvo breves periodos en los que se denominó Consejo Real. Pero los antecedentes del primer Consejo de Estado se remontan a los Consejos Reales de los Reyes Católicos —Consejo de Aragón y Consejo de Castilla— y aún más, al Aula Regia de los reyes visigodos.

Fue la Constitución gaditana de 1812 la que, al consagrar por primera vez la división de poderes, despojó al Consejo de Estado de las funciones ejecutivas y de gobierno que, además de las consultivas, ejercía desde sus orígenes a las órdenes del rey, como órgano supremo de los designios de gobierno del monarca, en especial de los relativos a la política exterior. La Constitución liberal de 1812 asignó al Consejo de Estado funciones exclusivamente consultivas, que son las que hasta hoy conserva; y así, la Constitución Española de 1978 establece explícitamente en su artículo 107 que “el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno”.





La transparencia: marco político y jurídico

TRANSPARENCIA Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

TRANSPARENCY AND QUALITY OF DEMOCRACY

Eugenio Nasarre Goicoechea

Vicepresidente de la Comisión de Educación del Congreso de los Diputados

Resumen

Immanuel Kant enunció en 1795 el “principio trascendental” de que “las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas, si su máxima no admite publicidad”, y añadió que si, efectivamente, esa máxima no puede manifestarse en alta voz, “forzosamente encierra una amenaza injusta al derecho de los demás”; con ello puso las bases del principio de publicidad como imprescindible para garantizar la libertad y la justicia. Esta consagración abolía el secretismo y la opacidad en la esfera pública, práctica común, hasta entonces, en los Estados, desde la Antigüedad, como lícita e inherentes al poder político. Del principio de publicidad quedan excluidas las relaciones individuales que pueden y deben tener un ámbito de privacidad, incluso, protegido por la ley.

El Parlamento es el lugar de la publicidad por antonomasia, cometido que realiza a través de sus mecanismos parlamentarios clásicos. Se completa con el que realizan los medios de comunicación. Pero la capacidad de los medios es limitada, porque el poder tiene recursos para zafarse de su escrutinio, y el Parlamento ya no puede ejercer adecuadamente el control de los aparatos del Estado debido a su creciente dimensión y complejidad, y a su tendencia natural a cerrarse en la penumbra y la opacidad. Con una democracia más participativa, los ciudadanos podrían acceder a todos los ámbitos de la esfera pública, utilizando los potentes recursos tecnológicos actuales. Se haría posible así una suficiente rendición de cuentas y el “control de los controladores”. Convertir la transparencia en regla de derecho, cuyo incumplimiento tiene consecuencias jurídicas explícitas, es el propósito del proyecto de *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

En el mundo educativo se ha instalado un clima de resistencia o recelo a las reglas de la publicidad y de la consiguiente rendición de cuentas. Las evaluaciones externas, con publicidad, pueden contribuir a extender la cultura de la transparencia en los ámbitos educativos.

Palabras clave: rendición de cuentas, participación, opacidad, publicidad, control, sujetos políticos.

Abstract

Immanuel Kant enunciated in 1795 the “transcendental principle” in which “all actions relating to the right of other men are unjust if their maxim is not consistent with publicity,” adding that if, indeed, that maxim cannot manifest loudly, “it necessarily contains an unjust threat to the rights of others”. He laid the foundations for the principle of publicity as the necessity to ensure freedom and justice. With this fundamental base set aside secrecy and opacity in the public sphere, common practice until then in the States, since ancient times, as lawful and inherent political power. The principle of publicity excludes individual relations that can and should have a level of privacy, even protected by law.

Parliament is the place par excellence for publicity, task done through traditional parliamentary mechanisms. Completed with those tasks done by the media. However, the media capacity is limited, because the power has resources to escape their scrutiny, and Parliament cannot properly exercise control over the State due to its increasing size and complexity, and their natural tendency to close in the shadows and opacity. With a more engaged democracy, citizens could access all areas of the public sphere, using all the current powerful technological resources available. That would us possible a sufficient accountability and control “regulation controllers”. Making transparency a rule of law, which has legal consequences in case of explicit failure, is the purpose of the “Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno” (Law for Transparency and Access to Public Government Information).

The educational world has installed an arena of resistance or suspicion to the rules of publicity and therefore accountability. External assessments can contribute to extend the culture of transparency in educational settings.

Keywords: few accountability, participation, opacity, publicity, control, political subjects.

1. La paz perpetua

En 1795, poco después de la firma entre Prusia y Francia de la Paz de Basilea, publicaba Kant su famoso opúsculo “La paz perpetua”. Europa vivía momentos convulsos tras el terremoto que había supuesto la Revolución Francesa. Probablemente el pequeño tratado salió de la pluma del filósofo de Königsberg como una obra de circunstancias. Pero el contenido de la obra, que recibió una gran acogida en el público, trascendió el contexto histórico en el que fue escrita. La mirada de Kant siempre volaba alto.

Kant se daba cuenta de que se estaba alumbrando un mundo nuevo y que las ideas plasmadas en las Declaraciones del proceso revolucionario francés iban a transformar substancialmente los regímenes políticos hasta entonces imperantes. Esas ideas enla-

zaban perfectamente con las expuestas por él en el también famoso opúsculo “Qué es la Ilustración”, escrito once años antes. Ambas obras responden a un mismo hilo conductor y podemos considerarlas complementarias. Si la Ilustración consiste en la superación de la minoría de edad del hombre, mediante la expansión del lema *sapere aude*, el modelo de Estado que propugna Kant en “La paz perpetua” supone una nueva relación entre soberano y ciudadano, basada en lo que podríamos llamar “mayoría de edad” de éste.

En su opúsculo Kant establece un “principio trascendental” para lograr la armonía entre la política y la moral, que, sin embargo, sitúa en el terreno de lo jurídico. Con lenguaje típicamente kantiano lo formula en estos términos: “Las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas, si su máxima no admite publicidad”. Este principio debe ser considerado como piedra

angular del derecho público propio de una constitución “republicana” (la expresión no se refiere, obviamente, a la forma de gobierno), que es aquella que se basa en tres fundamentos: la libertad, la igualdad ante la ley, la mutua dependencia o solidaridad.

Kant explica muy bien las razones que le llevan a establecer el principio de publicidad como cardinal para garantizar la libertad y la justicia, misiones esenciales de un Estado que se rija por una constitución “republicana”. Una máxima que no pueda manifestarse en alta voz, que considere que debe permanecer oculta para conseguir su propósito “forzosamente encierra una amenaza injusta al derecho de los demás”. Es decir, todo lo que no es confesable a priori es potencialmente injusto. Y, además, comporta serios peligros para las libertades, que son fundamento de la constitución. Nadie había descubierto con tanta clarividencia que la transparencia o publicidad tenía que convertirse en una pieza esencial para el funcionamiento del buen gobierno. Sin duda el sistema de moralidad que había elaborado, le ayudó a tal descubrimiento, ya que es del todo coherente con sus postulados morales.

La fuerza expansiva de este principio, tal como lo formula Kant, resulta formidable. Trastoca todos los ámbitos de actuación del Estado, según se practicaban entonces. En las relaciones exteriores, en las relaciones entre Estados, implica la prohibición de “cláusulas secretas”, como resultaba habitual en la vida internacional de la Europa moderna. No sólo abomina de tales cláusulas sino también condena lo que llama “reserva mental” de los Estados, al elaborar y suscribir los Tratados. Lo que, en palabras de hoy, significaría hablar de la necesidad de crear una “mutua confianza”, que es el presupuesto de una relación duradera y fructífera. Con “reserva mental” —advierte Kant— no puede hablarse propiamente de “tratado de paz” sino a lo sumo de tregua, que acabaría conduciendo a una futura hostilidad.



Pero la fuerza expansiva del principio de publicidad se proyecta, sobre todo, en el ámbito interno de los Estados. De lo que se trata es de abolir cualquier zona de secretismo u opacidad en la esfera pública. Las relaciones individuales pueden y deben tener un ámbito de privacidad, que incluso debe ser protegido por la ley como garantía de la libertad. No hace falta subrayar que Kant rescata el principio trascendental de la *publicidad* en el ámbito del derecho público. No hay ninguna incoherencia, pues —como sabemos— de él procede la distinción entre lo que llamamos “sociedad civil” y Estado, distinción que está en el origen del modelo de Estado liberal.

El planteamiento kantiano, al conceder tal trascendencia al principio de publicidad, es profundamente revolucionario. Ni los más lúcidos de los revolucionarios franceses atisbaron su importancia. Desde que Tácito acuñara la expresión arcana *imperii* (los secretos del poder) se había entendido como inherente al poder político, consubstancial a él, la necesidad de un ámbito reservado, fuera de las miradas de los súbditos. A lo sumo los *arcana imperii* podían transmitirse entre quienes ejercían el poder. Constituían, así, el vínculo más potente entre los detentadores del poder y lo que les convertía verdaderamente en partícipes de lo que llamaríamos “clase política”, distanciada del conjunto de los súbditos. Los *arcana imperii* eran algo así como las fórmulas mágicas de los druidas, cuyo conocimiento reservaban celosamente para sí y sólo transmitían a los de su gremio.

¿Hasta dónde debe desplegarse el principio de publicidad o transparencia en la esfera pública? ¿Hasta dónde deben eliminarse los *arcana imperii*? ¿Cómo debe expandirse el principio de publicidad sin que se lesionen los justos ámbitos de privacidad que en toda sociedad libre deben resguardarse? Son éstas tres cuestiones que resultan medulares para cualquier sistema democrático que quiera cumplir, con la mayor perfección posible, las misiones que encomienda a los poderes públicos, conforme con los principios en los que se asienta un “orden de libertad”.

2. Luz y taquígrafos

Las democracias liberales incorporaron a sus principios de funcionamiento el de publicidad. Esta es la esencia de los regímenes parlamentarios. El Parlamento se convierte en el lugar de la publicidad por antonomasia. En la medida en que consiga ser el centro de la vida pública, podrá irradiar este principio al conjunto de la esfera pública. Si, por el contrario, el Parlamento queda relegado a una función relativamente secundaria en un sistema político —ya sea por lo que se ha llamado “crisis del parlamentarismo”, ya sea por la irrupción de “tendencias tecnocráticas”, ya sea por el auge de la concepción “decisionista” de la democracia, ya sea por su “secuestro” por los partidos políticos— el principio de publicidad encontrará mayores dificultades en expandirse, a no ser que se arbitren otros caminos, en todo caso de no fácil realización. Lo que quiero decir es que sólo un Parlamento fuerte puede ser la palanca para que el principio de publicidad o transparencia se imponga como principio rector de actuación de los poderes públicos en el conjunto de la sociedad democrática.

La expresión “luz y taquígrafos” es lo que define al régimen parlamentario. La popularizó Antonio Maura, cuando dijo (es una de sus frases célebres) “*Yo para gobernar no necesito más que luz y taquígrafos*”. La frase hay que entenderla en el contexto político en el que vivió el político conservador. Maura fue un decidido partidario de que la Monarquía *constitucional* de la Restauración evolucionara hacia una Monarquía *parlamentaria*. Aquella estaba basada en la doble confianza: el Rey hacía (y deshacía) los gobiernos, con tal de que éstos no carecieran de sostén parlamentario. Si carecían de él, se convocaban elecciones. Maura veía defectos a tal

modelo, pues propiciaba un excesivo protagonismo del monarca y se prestaba a las presiones o influencias de las “camarillas”, que, como es natural, actuaban en la sombra. Por el contrario, en la Monarquía parlamentaria el Rey tiene un margen más estrecho de actuación, ya que la configuración de un gobierno obedece estrictamente a la confianza de la Cámara.

El “luz y taquígrafos” de Maura lanzaba un doble mensaje. Por una parte, una voluntad de moralización de la vida pública: todo debía ser transparente y había que acabar con las zonas de penumbra del poder. Por otra parte, la convicción de que el Parlamento era *la institución* que garantizaba el debate público, la claridad, la luz, a través de los taquígrafos. Las crisis debían ser exclusivamente parlamentarias. El poder tenía que *retratarse* en el Parlamento. Todas sus iniciativas políticas debían ser explicadas y debatidas; todos los actos de gobierno tenían que someterse al control parlamentario. El presupuesto debía ser aclarado partida por partida y su ejecución supervisada por el Parlamento. Esta era o debía ser la función de la oposición, indispensable en cualquier democracia parlamentaria.

Tenía razón Maura. Ciertamente el Parlamento no agota las exigencias de la transparencia. La democracia es, ante todo, un régimen de opinión pública y los medios de comunicación desempeñan una función de control indispensable. Como ya en lejana fecha dijera Edmund Burke, son verdaderamente el “cuarto poder”. Pero convengamos en que su capacidad es limitada. Podrán obtener información, pero el poder podrá tener recursos para zafarse. Podrán recabar explicaciones, pero quien ejerce el poder podrá darlas de la manera que quiera: en detalle, sucintamente o con una “media cambiada”. En cambio, el Parlamento sí tiene resortes para cumplir los tres requisitos de un verdadero principio de transparencia.

En primer lugar, toda iniciativa política debe ser debatida en sede parlamentaria, ya sea a petición del gobierno o de cualquier grupo de la Cámara. El gobierno no puede rehuir el debate. Tiene que dar cuenta de las razones en que se apoya la iniciativa y tiene que responder a las objeciones que se le formulen. No hay otra forma más perfecta (o menos imperfecta) de explicación que la que se realiza a través de un debate. Otra cosa es que el debate se degrade, sea por la arrogancia de la mayoría, sea por el deslizamiento a las tentaciones demagógicas, como desdichadamente sucede con mayor frecuencia de la deseable.

En segundo lugar, todo Parlamento democrático posee el mecanismo de las preguntas que los diputados pueden formular al gobierno sobre cualquier asunto de interés general, con la obligación de éste de responder. Ninguna zona de sombra puede escapar de este mecanismo de control. En los regímenes parlamentarios que funcionan adecuadamente las reglas son muy estrictas y, si se pretendiese incumplirlas por algún gobernante, se vería abocado a un fuerte escándalo.

En tercer lugar, el Parlamento es el lugar apropiado para la rendición de cuentas, empezando por las ejecuciones presupuestarias, y prosiguiendo por el examen de cualquiera de las consecuencias de las decisiones políticas adoptadas. En los momentos más brillantes del parlamentarismo, esta rendición de cuentas ha desempeñado una función esencial para corregir los errores de las decisiones políticas tomadas o para hacer llegar a la opinión pública los pros y contras de las actuaciones emprendidas, con las que los ciudadanos pueden formar criterio sobre los asuntos debatidos.

En suma, para que cabalmente pueda desplegarse en una democracia liberal el principio de la transparencia, resulta imprescindible la existencia de Parlamentos “fuertes”, que estén en condiciones de ejercer su misión.

3. La transparencia y los ciudadanos

Pero las propias transformaciones del Estado demoliberal y de las sociedades democráticas han ido configurando una nueva situación en la que resultan insuficientes los clásicos mecanismos de control, particularmente las tareas asignadas al Parlamento y al “cuarto poder”, para hacer cumplir el principio de la transparencia.

El tamaño del Estado se ha multiplicado desde los tiempos en que se fraguó el modelo de democracia liberal. En la España canovista, por ejemplo, los presupuestos que aprobaba el Parlamento no sobrepasaban el diez por ciento del producto nacional. Hoy se acercan en España al 50 por 100, y en algunos países europeos rebasan tal porcentaje.

Como dijera De Gaulle, al presentarle unos presupuestos en los que el gasto público rebasaba el 40 por 100 del PIB, con tales cifras “estamos cambiando *de sociedad*”. El poder se hace omnipresente en la vida de los ciudadanos. El Parlamento ya no está en condiciones de ejercer adecuadamente las funciones que podía realizar hace un siglo. La dimensión del sector público ha alcanzado proporciones colosales. Y ello ha transformado su naturaleza y, en consecuencia, la de la *esfera pública*. El viejo modelo de democracia tiene también que cambiar para poder dar respuesta a las nuevas realidades. La transformación consiste en dar paso a una democracia *más participativa*, en la que los ciudadanos tengan un papel más activo, preservando, desde luego, las instituciones representativas de las democracias clásicas.

Este cambio, que están experimentando todas las democracias modernas, afecta al principio de transparencia. En primer lugar, porque resulta ineludible que el principio de publicidad sea observado por todo el entramado de entes de naturaleza pública sin excepción. Y sabemos que esto no ocurre o sucede de manera muy insatisfactoria ¿De qué sirve el que las partidas que figuran en el presupuesto del Estado estén sometidas al principio de la transparencia, si no lo están, del mismo modo, las empresas públicas, las corporaciones locales, las entidades territoriales y todo el conjunto de sujetos públicos?

En segundo lugar, porque disponemos de potentes instrumentos tecnológicos que posibilitan que el principio de la transparencia pueda llevarse a cabo directamente ante los ciudadanos sin necesidad de intermediarios. Este es precisamente el reto que tienen muchas democracias y, desde luego, la española. He comprobado personalmente que, en las páginas web que prácticamente todos los entes públicos poseen, la publicidad de sus actos, de sus cuentas, de sus decisiones es notoriamente insuficiente. Lo que demuestra que la *cultura de la transparencia* todavía no ha penetrado en nuestro tejido democrático. Acaso sea éste uno de los factores que contribuyen al malestar de nuestra ciudadanía.

Pero, además, nuestra democracia, como cualquier democracia moderna, se ha hecho mucho más compleja. Los “sujetos políticos” se han multiplicado en consonancia con la expansión del sector público. Los *sujetos políticos*, encuadrados en partidos políticos generalmente, son los administradores de la “cosa pública”, ejerzan funciones de gobierno o de oposición. En las democracias modernas hay una tendencia, que resulta difícil combatir, a la profesionalización de los sujetos políticos. Querámoslo o no, esta profesionalización engendra vínculos solidarios, aunque se trate de adversarios políticos, como sucedía en el mundo de los druidas. Por ello, se plantea el clásico problema: *Quis custodiet ipsos custodes?* La respuesta es muy clara: la transparencia es el arma más eficaz para hacer frente a todas las desviaciones degenerativas de los comportamientos democráticos, incluida la corrupción.

El principio de transparencia debe afectar, también, al conjunto de los servidores públicos y no sólo a los “sujetos políticos”. La extensión de las funciones del Estado se ha producido precisamente por la ampliación de los grandes servicios de interés general, propios de la sociedad de bienestar, tales como la sanidad o la educación. Son éstos servicios cuyas responsabilidades están muy diseminadas. No obedecen al patrón de máxima centralización y de total subordinación jerárquica. Cada hospital o cada escuela tienen su personalidad propia y, desde luego, con las reglas a las que sus funciones están sometidas, desempeñan unas tareas de las que deberían tener que rendir cuentas. La rendición de cuentas es esencial para la mejora de los servicios públicos y, por lo tanto, para satisfacer las legítimas demandas de los ciudadanos. Una democracia con servicios públicos que funcionen deficientemente es una democracia de baja calidad. Los ingentes recursos que utilizan también deben ser objeto de control mediante el mecanismo de la transparencia. Hay en nuestro Estado eficaces instrumentos de fiscalización interna, que se ejercen con gran profesionalidad. Pero con el acicate que supone la transparencia, indudablemente se fortalecerán. La burocracia siempre ha sido celosa de mantener zonas de penumbra y opacidad, algunas veces con la excusa de que los ciudadanos son poco competentes para juzgar sus prácticas.

Este es el paso que tiene que dar nuestra democracia, tras la experiencia vivida en estos treinta y cinco años de vigencia de la Constitución. La regla tiene que ser que todo lo que pertenezca a la esfera pública debe estar sometido al principio de publicidad y deben establecerse todos los mecanismos para facilitar el acceso de los ciudadanos a toda la información que requiere la observancia del principio de publicidad. Este es el propósito de la *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, que el Congreso de los Diputados acaba de aprobar.

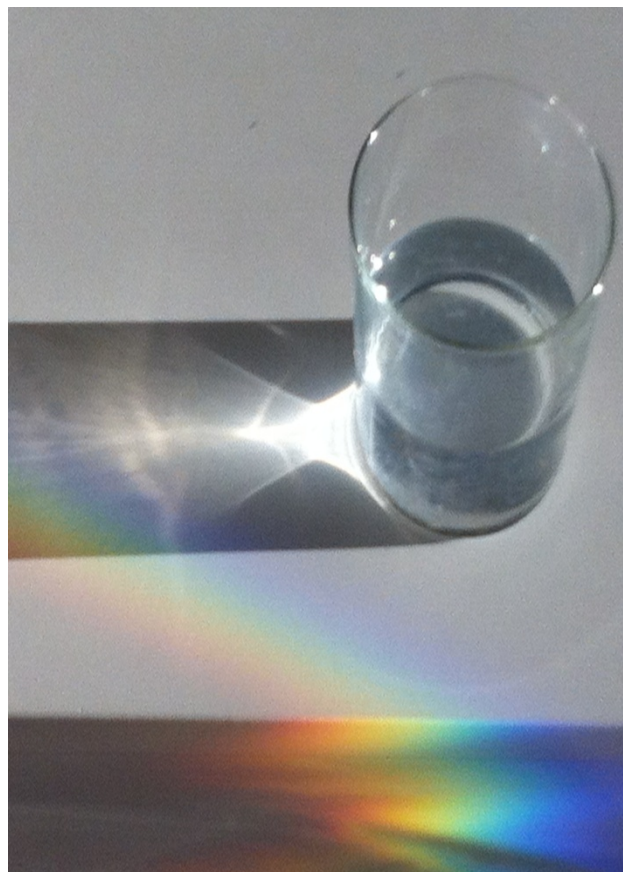
La ley es muy exigente en lo que se refiere a la obligación de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas, y reconoce y garantiza el acceso a la información de los ciudadanos. Su importancia es que la transparencia deja de ser un principio de comportamiento de índole moral, sancionable en el terreno de la opinión pública, para convertirse en auténtica regla de derecho, como Kant había propuesto. El incumplimiento de las reglas de transparencia, incluida la rendición de cuentas, tiene consecuencias jurídicas. Este hecho incrementa notoriamente la responsabilidad de todos los servidores públicos en el ejercicio de las atribuciones que tengan encomendadas.

Si la ley se desarrolla y se cumple en sus propios términos, sus efectos tendrán un hondo calado. Puede convertirse en el más potente antídoto de los fenómenos degenerativos y corruptores que en toda sociedad se presentan. Con la transparencia la democracia se defiende a sí misma.

4. La transparencia y el sistema educativo

He afirmado anteriormente que no puede haber ningún ámbito de la esfera pública que quede exonerado de la aplicación del principio de transparencia. El sistema educativo tampoco. Y tenemos que reconocer con honestidad que tal principio no ha penetrado suficientemente en las reglas de comportamiento de nuestras instituciones educativas y del sistema en general. Probablemente una de las causas por las que los resultados de la educación en España sean deficientes consista en la inexistencia de una verdadera “cultura de la transparencia”, que comporta, como primera obligación de cualquier institución educativa, la rendición de cuentas.

Paradójicamente nuestro sistema educativo se dotó desde el comienzo de la democracia de un modelo fuertemente participativo. Los consejos escolares de los centros, elegidos por la comunidad escolar, han tenido importantes atribuciones en el control y gestión de los centros. Y, sin embargo, este modelo no ha contribuido a promover una cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas. Ciertamente la participación ha sido más formal que real, sobre todo en lo que se refiere a las familias, que son los destinatarios del servicio que realizan las instituciones escolares. Ha habido fallos en la aplicación del modelo, sobre los que no puedo ahora extenderme.



Lo que creo que ha fallado es la comprensión de que unas exigentes reglas de transparencia son enormemente beneficiosas para mejorar la calidad del servicio de la educación. Es más, resultan imprescindibles para proceder a su mejora. Más bien, ha sucedido lo contrario. Se ha instalado, en buena parte del mundo educativo, un clima de resistencia o, al menos, de recelo a las reglas de la publicidad y de la consiguiente rendición de cuentas. Cambiar este clima resulta urgente y necesario. Las evaluaciones externas con publicidad de las mismas son una forma de incrementar la transparencia de nuestro sistema educativo. Sus resultados deben ser tenidos en cuenta para desplegar todas las estrategias conducentes a la obtención de mejores resultados. Los centros educativos no deben tener miedo a la “cultura de la transparencia”. Deben asumirla como un principio rector de sus obligaciones profesionales. Ciertamente hace aumentar la responsabilidad de todos los agentes que intervienen en el quehacer educativo. Pero debemos tener en cuenta que la democracia no sólo puede basarse y funcionar en la proclamación y el ejercicio de los derechos, sino también en la asunción de deberes respecto al conjunto de la comunidad.

Para perfeccionar nuestra democracia hay que hablar mucho más de deberes y de responsabilidades. El principio de transparencia debe convertirse en motor de la “cultura de la responsabilidad” que necesita ahora nuestra democracia.

El autor

Eugenio Nasarre Goicoechea

Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Licenciado en Derecho, Filosofía y Letras, Ciencias Políticas y Económicas, y Graduado en Periodismo.

Fue director del gabinete técnico del ministro de Educación (1978), Director General de Asuntos Religiosos del Ministerio de Justicia (1979), Subsecretario de Cultura (1980), Director General de RTVE (1982) y Secretario General de Educación (1996).

Fue elegido diputado en todas las Legislaturas que se sucedieron desde el año 2000 hasta hoy, y durante las cuales ha sido Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Educación, Política Social y Deporte, Vicepresidente Segundo de la Comisión de Administraciones Públicas, Vocal de la Comisión de Ciencia e Innovación y Vocal de la Comisión Mixta.





LA TRANSPARENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA: UNA VISIÓN COMPARADA. ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

TRANSPARENCY IN THE EUROPEAN UNION: A COMPARATIVE VIEW.

PARTICULAR STUDY OF THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Valle Ares González

Gabinete del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes

Resumen

Hoy en día la transparencia se considera un instrumento medidor de la realización del Estado democrático y de Derecho. En la mayoría de los estados europeos, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública se encuentran reconocidos como principios del Derecho Administrativo, y sirven de instrumentos de control por los ciudadanos de la Administración Pública y de prevención de la corrupción.

En la práctica totalidad de los países de Europa, se han aprobado leyes de transparencia y de acceso a la información pública. Todas estas normas nacionales, unidas a las normas adoptadas en el seno del Consejo de Europa y de la Unión Europea, forman un extenso *corpus iuris* europeo sobre transparencia y acceso a la información pública.

En este trabajo, fundamentalmente descriptivo, se exponen las principales características de las leyes adoptadas en los Estados miembros de la Unión Europea, así como del Convenio 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos oficiales y del Reglamento (CE) núm. 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Todo ello, con la finalidad de que el lector pueda hacerse una idea, al menos general, sobre los puntos de encuentro y sobre las divergencias existentes entre las diferentes regulaciones de la materia.

Palabras clave: transparencia, derecho de acceso a la información pública, democracia, libertad de información, Consejo de Europa, Unión Europea.

Abstract

Nowadays, transparency is considered an instrument which measures the development of democratic States, based on the Rule of Law. In the majority of the European countries, transparency and right of access to public information are recognized as Administrative Law principles and as instruments to control the Public Administration by citizens and to prevent corruption activities.

In almost all countries in Europe, acts on transparency and access to public information have been passed. All these acts, together with the rules adopted by the European Council and the European Union, make up a broad European *corpus iuris* on transparency and access to public information.

In this paper, essentially descriptive, we explain the main features of the acts passed in the Member States of the European Union, as well as the Council of Europe Convention on Access to Official Documents and the Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.

All of the above mentioned is described in order to help the reader to understand the similarities and differences between the regulations in this respect.

Keywords: transparency, right of access to public information, democracy, freedom of information, Council of Europe, European Union.

1. Introducción

La palabra transparencia —proveniente del latín *trans-*, a través, y *parens-entis*, que aparece— hace referencia a la "cualidad de transparente", adjetivo este último, que dicho de un cuerpo, significa "a través del cual pueden verse los objetos claramente".

Resulta evidente, a la vista de la formación académica y experiencia profesional de quien escribe este artículo y del tema que vertebra este número de la revista que el lector tiene entre manos, que a lo largo de las siguientes páginas no se van a exponer teorías propias de la Física, dirigidas a explicar las propiedades ópticas de la materia o la interacción de ésta con la luz, sino que, a lo sumo, se describirán algunas experiencias emprendidas en Europa para convertir a los Poderes Públicos en algo así como edificios transparentes o, al menos, translúcidos, de modo que el ciudadano pueda ver qué ocurre dentro de ellos.

Este proceso de conversión, más avanzado en unos ámbitos y lugares y menos en otros, ha requerido la sustitución de viejas y resistentes paredes de cemento y ladrillo por otras nuevas de vidrio o material similar. Ello se ha ido logrando mediante impulsos sociales —de asociaciones, de medios de comunicación y periodistas, de organizaciones no gubernamentales y de la doctrina académica—, impulsos políticos —al socaire de las llamadas

crisis de legitimación democrática y de casos de corrupción— y, en definitiva, mediante la materialización de aquellos en normas jurídicas.

El alejamiento de los ciudadanos de las instituciones, detectado desde hace años por la Unión Europea y puesto de relieve en 2001, en el Libro Blanco *La Gobernanza europea* (COM (2001) 428 final) ha coadyuvado a la generalización de la aprobación de leyes de transparencia en muchos países de Europa. En este importante documento se enumeran los cinco principios acumulativos en los que se basa una "buena gobernanza" —apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia— y se llama la atención sobre la necesidad de que las instituciones de la Unión Europea den importancia a la comunicación de sus decisiones, de que impliquen de manera más sistemática a los ciudadanos en la elaboración de las políticas, y de que otorguen mayor claridad al papel de cada interviniente en el proceso de toma de decisiones, para que cada uno asuma su responsabilidad. Resulta evidente que el principio de transparencia no sólo sirve, sino que resulta fundamental, para el desarrollo y el éxito de todas estas actuaciones.

La transparencia —tanto del resultado, del procedimiento, del contenido o de la responsabilidad (BRÖHMER, 2004) en la actuación de los Poderes Públicos— es un instrumento medidor de la realización del Estado democrático y de Derecho.

Ahora bien, no en todos los ámbitos de la esfera pública, ni en todos los países europeos la transparencia ha sido principio rector de la actuación de los poderes públicos desde el mismo momento. Así, si bien la publicidad de la ley y la apertura del proceso político plasmada en los debates parlamentarios han constituido desde el principio piezas esenciales de los Estados democráticos de Derecho, no ha ocurrido lo mismo respecto de los procesos de toma de decisión y de la información en manos de la Administración Pública y, en general, del poder ejecutivo (SOMMERMANN 2010).

Actualmente, en la mayoría de los estados europeos, la transparencia y el derecho de acceso a la información están reconocidos como principios del Derecho Administrativo y como instrumentos de control por los ciudadanos de la Administración Pública y de prevención de la corrupción. Pero ello no ha ocurrido de manera homogénea en el tiempo. Es notable el número de siglos transcurridos desde 1766, año en el que Suecia aprobó su Ley de Acceso a la Información, hasta 2013, año en el que verá la luz en España la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (si bien el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos se reconoce ya en su Constitución de 1978 y se desarrolla en un artículo de su Ley de Procedimiento Administrativo de 1992).



Los países pioneros en la regulación del derecho de acceso a la información pública en Europa han sido, siguiendo a Suecia, los escandinavos: Finlandia en 1951 y Dinamarca y Noruega en 1970. A ellos siguieron los Países Bajos y Francia en 1978; Grecia en 1986; Austria en 1987; Italia en 1990; España y Ucrania en 1992; Portugal en 1993 y Bélgica en 1994. Posteriormente, a finales del siglo XX y comienzos del XXI se ha producido un aumento significativo del número de países de Europa que, careciendo de leyes de acceso a la información, se han decidido a colmar ese vacío: Islandia en 1996; Irlanda en 1997; Letonia en 1998; Liechtenstein, Albania, República Checa y Georgia en 1999; Reino Unido, Estonia, Lituania, Eslovaquia, Moldavia y Bulgaria en 2000; Polonia, Rumanía y Bosnia-Herzegovina en 2001; Croacia, Kosovo, Eslo-

venia y Armenia en 2003; Suiza y Serbia en 2004; Alemania, Montenegro y Hungría en 2005; Macedonia y Azerbaiyán en 2006; Malta en 2008 y Rusia en 2009.

La doctrina ha señalado que, si bien la expansión de este tipo de normas sobre transparencia ha ido asociada a la generalización de la democracia representativa, la realidad evidencia que no en todos los casos existe equivalencia entre democracia y regulación del derecho de acceso a la información (GUICHOT 2011). Piénsese en la relativa tardanza de Reino Unido, Suiza, Alemania y, especialmente, de España, donde el asentamiento y consolidación de la democracia resulta muy anterior en el tiempo al de otros países que adoptaron leyes sobre esta materia con anterioridad.

Algunos de aquellos países ya han sustituido sus leyes iniciales sobre transparencia y acceso a la información, por otras más modernas, adaptadas a las nuevas demandas sociales y a la evolución de las tecnologías de la información. El acceso a la información, su difusión y la participación en general están fuertemente condicionados por los medios utilizados para llevarlas a cabo y, como ha ocurrido en muchos campos, el progreso tecnológico ha producido importantes modificaciones en la doctrina jurídica (LASAGABASTER, 2010).

Todas las leyes nacionales a cuyo año de aprobación se ha hecho referencia, junto a las promulgadas, en otros niveles territoriales, en algunos de aquellos países (en función de su forma de Estado y de la distribución interna de competencias), unidas a las normas adoptadas en el seno del Consejo de Europa y de la Unión Europea, junto a las normas de desarrollo de todas ellas, conforman un extenso *corpus iuris* europeo sobre transparencia y acceso a la información pública.

Naturalmente, este cuerpo normativo dista mucho de ser homogéneo, debido entre otros factores, a la distinta naturaleza del "legislador" en cada caso y a las distintas tradiciones jurídicas a las que responden los ordenamientos.

Así, GUICHOT (2011) pone de manifiesto que puede hablarse de un núcleo importante de regulación común que coexiste con diferencias de "densidad normativa" y llama la atención sobre el hecho de que los países de Europa occidental han adoptado, en general, regulaciones escuetas y principales; mientras que los países anglosajones, junto con los de Europa oriental, han aprobado leyes mucho más detalladas. El autor trae además a colación la idea apuntada por algún estudioso de que, si bien no existen grandes diferencias entre las soluciones técnicas que albergan las diferentes leyes de acceso a la información, sí se observan en relación a las técnicas normativas a las que responden; lo que deriva, en último término, de las diferentes tradiciones jurídicas de las que se alimentan los ordenamientos: la angloamericana, con leyes poderosas, al partir del gobierno como Leviatán; la continental europea, con leyes no tan enfáticas, pues ven al gobierno como protector; y la nórdica europea, en la que el gobierno no es mirado con confianza ni desconfianza, sino que actúa como un *partner* de los ciudadanos y de la sociedad, que forja con ésta las políticas públicas sobre la base de la información disponible.

2. Las manifestaciones de la transparencia

La transparencia se puede definir, desde una perspectiva jurídica, como el deber que tienen todos los poderes públicos de dar razón de sus actos, de explicar razonada y razonablemente, su actuación (ARENILLA, 2011).

GARCÍA VEGAS (2011) observa que la transparencia se ha empleado fundamentalmente como una variable transversal que afecta a otras estrategias en procesos de modernización e implantación de los modelos de calidad. Se asocia con el acceso a la

información, y se valora como una garantía de la accesibilidad a los servicios públicos; si bien, la transparencia persigue otros fines que van más allá. De ahí que, en ocasiones, la identificación de experiencias específicas de transparencia tropiece con esa transversalidad, pues muchas de las acciones desarrolladas forman parte de otras líneas estratégicas como gobierno electrónico, sistemas de cartas de servicio, sistema de quejas y sugerencias o participación.

Actualmente la Comisión Europea tiene habilitada una página web, denominada “Portal de la Transparencia” (http://ec.europa.eu/transparency/index_es.htm) en la que los contenidos se agrupan en torno a las siguientes categorías: Acceso a la legislación, Acceso a consultas abiertas, Información sobre la evaluación de impacto de la Comisión, Registro de grupos de expertos, Información sobre comités consultivos, Registro de la Transparencia, Acceso a documentos, Información sobre los beneficiarios de fondos de la Unión Europea, Ética de los Comisarios, Ética del personal y otros enlaces útiles.

Seguramente resulte difícil extraer pautas que, con fundamento en algún criterio más o menos técnico, permitan entender las razones de tal categorización de contenidos, si bien no cabe negar el valor del “Portal de la Transparencia”, no sólo —y por descontado— como instrumento al servicio del ciudadano, sino en lo que a nosotros nos interesa en este momento, como ilustrativo de las experiencias emprendidas en esta materia.

Lo anterior nos sirve además para centrar el objeto de este artículo, pues tratar de analizar todas y cada una de las manifestaciones del principio de transparencia en la Unión Europea y en todos sus Estados miembros excedería, con creces, de la capacidad de la autora y de las dimensiones que ha de guardar este trabajo.

Así, en lo que resta de estas páginas, nos centraremos en la que ha sido calificada como una de las manifestaciones más importantes de la transparencia, que es el reconocimiento y garantía del derecho de acceso a la información pública o a los documentos públicos (en adelante, sinónimos).

Este derecho, bien se considere integrante de la libertad de información, bien se conciba como un derecho autónomo y, al margen de su reconocimiento o no, como derecho fundamental en los distintos ordenamientos jurídicos, contribuye, en palabras del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, “a reforzar el principio de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales” (SSTG de 14 de octubre de 1999, *Bavarian Lager* contra Comisión y de 7 de febrero de 2002, *Aldo Kuijter* contra Consejo)

Es cierto que para hablar de transparencia no es suficiente reconocer al ciudadano el derecho de acceso a los documentos públicos, sino que hace falta que confluyan otros muchos elementos. Pero también lo es que, desde el punto de vista de los particulares, la posibilidad (y en el mejor de los casos, la garantía efectiva del derecho) de conseguir información comprensible, diferenciada e individualizada —a demanda propia, sobre cualquier asunto público de su interés— genera un aumento de confianza en la racionalidad del proceso de formación de la voluntad (SOMMERMANN 2010) y por ende, en el sistema y en el buen funcionamiento de las instituciones.

En materia de derecho de acceso a los documentos públicos, en Europa contamos con dos experiencias supraestatales: una en el Consejo de Europa y otra en la Unión Europea. Y junto a ellas, se encuentra la regulación que existe en casi todos sus Estados miembros. A continuación se describirán sus elementos y se expondrán sus principales características.

3. El Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos oficiales

El Consejo de Europa es una organización internacional cuyo principal cometido consiste en afianzar la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos; en particular los civiles y políticos. Se trata de la organización de este tipo más antigua de nuestro continente. Los veintiocho Estados de la Unión Europea forman parte del Consejo de Europa, pero éste último cuenta con diecinueve Estados miembros más.

Una de las primeras actuaciones relevantes de la organización fue la redacción en 1950 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), que no contempla expresamente el derecho de acceso a la información pública.

No obstante, tras una jurisprudencia cambiante, en el año 2009 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoció el derecho de acceso a la información pública como integrante de la libertad de expresión prevista en el artículo 10 del CEDH. Y fue precisamente en 2009, tras varias recomendaciones sin efecto vinculante, cuando se adoptó y abrió a la firma de los Estados parte el Convenio núm. 205, de 18 de junio, sobre el acceso a los documentos oficiales; firmado a día de hoy por catorce países y ratificado por seis de ellos.

De los diez artículos que componen su Título I, pueden extraerse las notas fundamentales de la regulación del derecho, que constituyen el mínimo común europeo.

En primer lugar, en el Convenio se establece que cada Parte “garantizará a toda persona, sin discriminación alguna, el derecho a acceder, a solicitud propia, a documentos públicos en poder de autoridades públicas” (artículo 2), comprendiendo estas últimas el gobierno y la administración, a niveles nacional, regional y local; los órganos legislativos y las autoridades judiciales, en la medida en que desempeñen funciones administrativas; y las personas físicas o jurídicas que ejerzan una autoridad administrativa (artículo 1). Por “documentos públicos” se entiende “todas las informaciones registradas de cualquier forma o redactadas o recibidas, y en poder de las autoridades públicas”.

El Convenio no reconoce un derecho absoluto de acceso a cualquier documento público, sino que prevé una serie de limitaciones que podrán establecer los Estados en una ley, con la finalidad de proteger la seguridad nacional, la defensa y las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, la investigación y la persecución de actividades delictivas; las investigaciones disciplinarias; las misiones de tutela, la inspección y el control por la Administración; la vida privada y los demás intereses privados legítimos; los intereses comerciales y otros intereses económicos; la política económica, monetaria y de cambio del Estado; la igualdad de las partes en una instancia jurisdiccional y el buen funcionamiento de la justicia; el medio ambiente y, por último, las deliberaciones entre autoridades públicas o, en su seno, relativas al examen de un asunto. Las limitaciones que establezcan los Estados habrán de ser necesarias y proporcionales, y no serán oponibles frente a una solicitud de un documento cuando, aun dañándose alguno de los intereses que protegen, prevalezca un interés público superior que justifique la divulgación (artículo 3).

El Convenio también establece que el solicitante no estará obligado a exponer las razones por las que desea tener acceso al documento, y que los requisitos formales en relación a las solicitudes se limitarán a lo indispensable para poder tramitarlas (artículo 4).

Se contienen una serie de reglas, aplicables a la tramitación de las solicitudes, que giran en torno a la rapidez y la flexibilidad

(artículo 5), a las formas de acceso (artículo 6) y al régimen de los gastos que puedan generarse (artículo 7).

El Convenio prevé, como garantía del derecho, un procedimiento de recurso, rápido y de bajo coste, ante un tribunal o ante otra instancia independiente (artículo 8).

Cierran este título dos preceptos, uno (artículo 9) dedicado a las medidas complementarias que habrán de adoptar los Estados parte, y otro (artículo 10) referido a lo que se conoce como transparencia, publicidad "activa".

4. El derecho de acceso a la información pública en los Estados miembros de la Unión Europea

En los siguientes epígrafes tratarán de darse unas pinceladas acerca del régimen de este derecho en los Estados Miembros de la Unión. Esta exposición no agota la totalidad de las cuestiones que suscita la regulación del acceso a la información pública, sino que se centra en algunas características fundamentales, en muchos casos, reflejo de las del Convenio del Consejo de Europa, y toma en consideración tan sólo el derecho vigente, y no las modificaciones proyectadas que existen en algunos países. Para ello ha resultado fundamental la consulta de la obra *"Access to information in the European Union. A comparative Analysis of the EC and Member State Legislation"* (en adelante, el Análisis Comparativo), que recoge la legislación y los datos relevantes sobre el derecho de acceso a la información pública, en manos del poder ejecutivo, de todos los Estados con los que contaba la Unión Europea en el año 2004. La incorporación posterior de nuevos países ha determinado, naturalmente, la utilización de otras fuentes y la consulta de otras obras, para tratar de ofrecer al lector una exposición lo más completa y actualizada posible.

4.1. Reconocimiento y regulación del derecho

En diecisiete de los veintiocho Estados que componen la Unión, el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en sus Constituciones o en normas con valor constitucional, y regulado en leyes específicamente dedicadas a la materia (debido a la extensión limitada de este trabajo tan sólo nos referiremos a las adoptadas a nivel estatal o federal).

En Austria, el derecho de acceso a la información se encuentra previsto en el artículo 20 de su Constitución de 1929, desarrollado en la Ley 286/1987, de 15 de mayo, de Marco Federal sobre la Información; en Bélgica, en el artículo 32 de la Constitución de 17 de febrero de 1994, en la Ley 94-1724, de 2 de abril de 1994 y en la Ley federal de 12 de noviembre de 1997; en Estonia, en el artículo 44 de la Constitución de 28 de junio de 1992, desarrollado en la Ley de Información Pública de 15 de noviembre de 2000; en Finlandia, en el artículo 12 de la Constitución de 11 de junio de 1999 y en la Ley 621/99, sobre Apertura de las Actividades del Gobierno, de 21 de mayo de 1999; en Grecia, en los artículos 5A y 10 de la Constitución de 1975 y en la Ley 2690/1999, del Código de Procedimiento Administrativo, de 9 de marzo de 1999; en Hungría, en el artículo 61 de la Constitución de 1949 y en la Ley LXIII sobre Protección de Datos Personales y Revelación de Datos de Interés Público, de 27 de octubre de 1992; en Lituania, en el artículo 25 de su Constitución de 25 de octubre de 1992 y en la Ley 1-1418 sobre Información al Público, de 2 de julio de 1996; en los Países Bajos, en el artículo 110 de su Constitución de 17 de febrero de 1983 y en la Ley sobre Acceso Público a la Información del Gobierno, de 31 de octubre de 1991; en Polonia, en el artículo 61 de la Constitución de 2 de abril de 1997 y en la Ley de Acceso a la Información Pública, de 6 de septiembre de 2001; en Portugal,

en el artículo 48 de la Constitución de 2 de abril de 1976 y en la Ley 65/1993, sobre Acceso a los Documentos Administrativos, de 26 de agosto de 1993; en Eslovaquia, en el artículo 26 de la Constitución de 1 de octubre de 1992 y en la Ley 211/00 sobre libre acceso a la información, de 17 de mayo de 2000; en Eslovenia, en el artículo 39 de la Constitución de 1991 y en la Ley sobre Acceso a la Información de Carácter Público de 25 de febrero de 2003; en España, en el artículo 105 Constitución de 29 de diciembre de 1978 y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; en Rumanía, en el artículo 31 de la Constitución de 8 de diciembre de 1991, desarrollado en la Ley 554/2001 sobre Libertad de Información; y en Bulgaria, en el artículo 41 de su constitución de 13 de julio de 1999 y en la Ley de Acceso a la Información Pública de 7 de julio de 2000.

Por su parte, en la República Checa este derecho se encuentra recogido en el artículo 17 de la Ley 2/1993— que contiene la Carta de Derechos y Libertades fundamentales y que posee valor constitucional— y desarrollado en la Ley 106/1999, sobre Libre Acceso a la Información, de 11 de mayo de 1999. En Suecia, el derecho de acceso se encuentra regulado en la Ley de Libertad de Prensa de 1766, que forma parte de la Constitución.



Existen países en los que el derecho de acceso a la información pública no se encuentra previsto en las normas constitucionales sino tan sólo en la legislación específica sobre la materia. Es el caso de Irlanda, que regula este derecho en su Ley 13 de 21 de abril de 1997 de Libertad de Información; de Francia, que lo hace en la Ley 78-753 de 17 de julio de 1978, en la Ley 2000-321 y en la Ley 79-18 sobre consulta de archivos de 3 de enero de 1979; de Alemania, que lo contempla en la Ley Federal sobre Libertad de Información, de 5 de septiembre de 2005; de Italia, que lo regula en la Ley 241 de 7 de agosto de 1990, que establece nuevas normas en el procedimiento administrativo y el derecho de acceso a los documentos administrativos; de Dinamarca, que lo prevé en la Ley Danesa de la Administración Pública, 571 de 19 de diciembre de 1985, y en la Ley 572 de 19 de diciembre de 1985, sobre el

Acceso a los Archivos de la Administración Pública; de Reino Unido, que lo regula en la Ley de Acceso a la Información, de 30 de noviembre de 2000; de Letonia, que lo hace en la Ley de Libertad de Información de 29 de octubre de 1998; y de Croacia, que lo prevé en la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información de 15 de octubre de 2003.

Diferente resulta el caso de Malta, que carece de una ley general sobre acceso a la información o a los documentos administrativos. Este país tan sólo cuenta con cinco normas especiales que contienen previsiones relacionadas con el acceso a la información y que tienen por objeto la regulación de la prensa, los archivos nacionales, el Defensor del Pueblo, la protección medioambiental y la protección de datos. Además, a diferencia de lo que ocurre en el resto de Estados miembros de la Unión, en Malta todos los documentos en poder del ejecutivo son secretos, salvo que una ley prevea otra cosa o salvo que formen parte de los Archivos Nacionales y su acceso no sea limitado por el Ministro de Educación.

Cierran el panorama de países que componen la Unión Europea, Chipre y Luxemburgo, que carecen de regulación del derecho de acceso a la información pública

4.2. Titularidad del derecho

Ya sea en la Constitución o en la legislación específica, en la mayoría de los Estados de la Unión Europea, este derecho se reconoce a todas las personas —nacionales o extranjeras, físicas o jurídicas— con independencia de la presencia o ausencia de un interés legítimo en su obtención.

Así ocurre en Austria (“Cualquiera puede solicitar información pública”); en Bélgica (“Todos tienen derecho a consultar cualquier documento administrativo ya que se les entregue copia”); en la República Checa (“cualquier persona física o jurídica”); en Finlandia (“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información de los documentos y registros públicos”); en Alemania (“Todos tienen derecho a información pública”); en Grecia (“Todos tienen derecho a la información, tal y como se detalla por ley”); en Hungría (“...toda persona tendrá derecho a la (...) obtención de información de interés público”); en Irlanda (“...otorga un derecho a cada persona a acceder a cualquier registro”); en Letonia (“las personas físicas y jurídicas tienen derecho a obtener información de las instituciones administrativas estatales”); en los Países Bajos (“cualquiera puede solicitar información a una autoridad administrativa”); en Eslovaquia (“todos tendrán derecho a la información pública”); en Eslovenia (“...todas las personas tienen derecho de obtener información de naturaleza pública”); en Reino Unido (“cualquier persona que efectúe una petición de información tiene derecho a ser informada”) y en Rumanía (“El derecho de la persona a tener acceso a cualquier información de interés público no puede ser limitado”).

En otros casos, el derecho de acceso se reconoció en un primer momento sólo a los ciudadanos del país, si bien su ámbito subjetivo fue objeto de ampliación en la legislación de desarrollo. Así ocurrió en Polonia (la Constitución establece que “El ciudadano tendrá derecho de obtener información”, mientras que la Ley de Acceso a la Información Pública garantiza este derecho a “cualquiera”); en Portugal (la Constitución reconoce el derecho a “Todos los ciudadanos” mientras que su Ley sobre Acceso a los Documentos Administrativos establece que “todos tendrán derecho a la información pública”); en Lituania (la Constitución se refiere a “Cualquier ciudadano” mientras que su Ley sobre Información al Público dispone que “Cualquier persona tiene derecho”); en Estonia (la Constitución circunscribe el derecho a la petición de información de un “ciudadano estonio” mientras que la Ley de Información Pública se lo reconoce a “todos en el terri-

torio de Estonia”); en Suecia (la Ley de Libertad de Prensa se refiere a “cada ciudadano sueco” a los que se equiparan los “extranjeros”) y, por último, en Bulgaria (la Constitución se refiere a los “ciudadanos” mientras que la Ley de Acceso a la Información Pública lo amplía a “cualquier persona física o jurídica”).

En un tercer grupo de países cabría situar a España, pues tanto la Constitución como la Ley de Procedimiento Administrativo utilizan el término “ciudadanos”. No obstante la doctrina (FERNANDEZ RAMOS, 1997) sostiene que la utilización de aquel término responde a una finalidad de política legislativa, de estilo, que queda patente en el debate parlamentario de la ley; ley que, por su parte, reconoce a los extranjeros y a las personas jurídicas la posibilidad de tener la condición de interesados en los procedimientos, con los derechos que ello conlleva, entre los que se encuentra el de acceso al expediente administrativo.

Por último, hemos de hacer referencia a un reducidísimo número de países que exigen la presencia de un interés legítimo para tener acceso a la información pública. Se trata de Italia (“interés en proteger jurídicamente situaciones relevantes”) y de Grecia, en el caso de los “documentos privados” que se encuentren en poder de las autoridades públicas.

4.3. Objeto del derecho

El objeto del derecho no se encuentra descrito y acotado de igual forma en todos los ordenamientos nacionales.

Un gran número de países de la Unión utilizan bien el término “documento” bien el término “registro/expediente” para identificar el objeto del derecho, frente a otros, que se refieren a la “información”, concepto aparentemente mucho más amplio.

En el primer grupo se encuentran por ejemplo Bélgica (“Todos tienen derecho a consultar cualquier documento administrativo y a que se les entregue copia”); España (la Constitución y la Ley de Procedimiento Administrativo se refieren al “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”) e Irlanda (donde se reconoce “un derecho a cada persona a acceder a cualquier registro”).

En el segundo grupo cabe citar países como Austria (“Cualquiera puede solicitar información”); Alemania (“Todos tienen derecho a información oficial de las autoridades del Gobierno Federal”); Hungría (“... toda persona tiene derecho a la (...) obtención de información de interés público”) y Polonia (“El ciudadano tendrá derecho a obtener información sobre las actividades de órganos de la autoridad pública”).

Ahora bien, con independencia del término del que se sirva cada legislación, no existen grandes diferencias en la práctica, pues en los países incardinables en el primer grupo, el concepto de documento suele entenderse en sentido extenso, al abarcar cualquier tipo de soporte y formato e incluso el supuesto de documentos no existentes pero fácilmente generables mediante la extracción de información de bases de datos. Se incluyen, en todo caso, tanto los documentos generados por las autoridades como los que se encuentren en poder de aquellas.

Países como Francia sólo permiten el acceso a documentos finalizados, otros han establecido reglas especiales para documentos de uso interno. Algunos Estados, por último, especifican, en una lista no exhaustiva, qué se entiende por documentos oficiales, cuya revelación es obligatoria.

4.4. Sujetos obligados

En materia de sujetos obligados la terminología utilizada en la legislación de los países de la Unión Europea tampoco es unívoca.

En algunas de las Constituciones y leyes se encuentran términos como los de “autoridad pública”, “Gobierno Federal”, “Gobierno Estatal”, “Instituciones del Gobierno Locales”, “Agencias Estatales”, “Servicio Público”, “órganos creados de acuerdo con el derecho público”, etc.

En cualquier caso, al margen de la nomenclatura utilizada, lo cierto es que, en la gran mayoría de los Estados, el sujeto obligado se identifica con el poder ejecutivo y, a lo sumo, con poder el legislativo y el poder judicial cuando ejerzan “funciones administrativas”.

En la mayoría de los países se utiliza para acotar la cuestión, una definición general, más o menos amplia, del poder ejecutivo; mientras que en otros como Reino Unido, Irlanda o Eslovenia se utiliza un sistema de lista ampliable de órganos, autoridades y entidades que son “sujetos obligados”.

Países como Alemania, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Suecia y Suiza, incluyen dentro del ámbito de aplicación de sus leyes a sujetos privados que ejercen funciones administrativas. República Checa, Estonia, Dinamarca, a sujetos financiados con fondos públicos. Algunos países como Lituania van más allá e incluyen específicamente a los partidos políticos y los sindicatos. Otros, como Estonia, a las organizaciones no gubernamentales que reciben ayuda del Estado.

No obstante, a pesar de aquella identificación con el poder ejecutivo, existen excepciones, como Finlandia, que incluye los tribunales de justicia, o Reino Unido, que incluye el Parlamento. En Suecia y Hungría todos los poderes públicos son sujetos obligados.

4.5. Límites al derecho

En este campo, la gran mayoría de los Estados miembros se inspiran en el Convenio del Consejo de Europa y contemplan, con más o menos matices, limitaciones fundamentadas en intereses privados —vida privada, integridad y salud, secreto profesional, etc.— y públicos —como la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la política económica, etc.—

Según el Análisis Comparativo, muchas leyes distinguen entre excepciones preceptivas —cuya concurrencia determina que el sujeto obligado deba denegar el acceso— y facultativas, que dejan un margen de discrecionalidad al responsable para decidir si ha de concederse o no el acceso.

En el Análisis también se efectúa una distinción entre excepciones absolutas y relativas. En las primeras, la información afectada por la excepción no podrá ser objeto de revelación en ningún caso. En las segundas, la divulgación será posible cuando concurren determinadas condiciones. Según los autores, existen tres “cláusulas de relatividad”: el “test de daño”, la “ponderación de intereses” y el “requerimiento de aprobación”. Además, en países como Suecia y Dinamarca, se utiliza un “test de necesidad” que implica que el acceso sólo será denegado cuando la no revelación sea esencial para la protección de determinados intereses.

El “test de daño” supone que el acceso se debe o puede denegar cuando la divulgación pudiera perjudicar determinados intereses. Este test no opera igual en todos los países que lo contemplan. Así, en la República Checa, se denegará el acceso cuando la divulgación “pudiera dañar” un interés determinado, mientras que en Hungría se utiliza la dicción “perjudicaría”. En países como Polonia se observa un endurecimiento de los requisitos que permiten la denegación del acceso, al exigirse un “perjuicio serio” o un “daño sustancial” para el interés en juego.

La “ponderación de intereses” supone que la autoridad obligada ha de ponderar el interés general de la transparencia y el interés protegido por la excepción, de modo que sólo cuando el segundo prevalezca sobre el primero, podrá o deberá denegarse el acceso.

El “requerimiento de aprobación” implica que el acceso a determinados documentos sólo podrá tener lugar cuando un tercero lo apruebe expresamente. Así ocurre en algunos Estados con el acceso a los datos de carácter personal, al exigirse la previa aprobación del afectado.

Para finalizar, hemos de referirnos al juego, en esta materia, de la legislación en materia de datos personales y en materia de secretos oficiales, ya que las soluciones de los Estados son muy diversas.

Por lo que se refiere a la protección de datos personales, en algunas legislaciones nacionales se prevé, como presupuesto para su revelación, la superación del test de daño, de ponderación de intereses (Alemania) o la aprobación previa por el afectado (Irlanda o Eslovaquia). Sin embargo, en otros casos, el acceso a datos personales se contempla como excepción preceptiva y absoluta o fuera del ámbito de aplicación de la legislación de acceso a la información pública.

Lo mismo ocurre en materia de secretos oficiales, es decir, de información cuya revelación se considera dañina para los intereses fundamentales del Estado, al contemplarse en algunas legislaciones como excepción preceptiva y absoluta (Italia) y en otras, al quedar directamente fuera del ámbito de aplicación de la legislación de acceso a los documentos (Estonia).

4.6. Procedimiento

En el Análisis Comparativo se llega a la conclusión de que, de acuerdo con muchas de las legislaciones nacionales, la solicitud ha de contener, de la manera más detallada posible, la descripción del asunto sobre el que se solicita información y, cuando sea posible, la especificación de los documentos relevantes. En la mayoría de los países la solicitud puede hacerse verbalmente o por escrito.

Existen no obstante excepciones a las líneas generales descritas, como la de Portugal, donde las solicitudes deben contener todas las referencias necesarias para identificar el documento, o la de Lituania, que distingue entre solicitudes de información, que pueden efectuarse de forma verbal, y solicitudes de documentos oficiales, que han de hacerse por escrito. En Bélgica, Portugal y Reino Unido, todas las solicitudes deben ser escritas. El contenido mínimo que ha de tener la solicitud también varía entre países.

En algunas legislaciones nacionales, de acuerdo con lo dispuesto en el Convenio 205, se prevé que la autoridad pueda exigir el pago de una tasa que no exceda de los costes en que se haya incurrido para “producir el documento”.

Por otro lado, en casi todos los Estados se establecen plazos máximos de resolución, que oscilan entre los cinco días hábiles y las ocho semanas. Generalmente, cuando concurren razones que lo justifiquen, el plazo puede ser objeto de ampliación.

Cuando la solicitud se dirige a la autoridad equivocada, se prevé, bien el reenvío por la autoridad receptora a la competente, bien la comunicación al solicitante de su error y la indicación de la competente.

Se permite que el acceso a la información tenga lugar mediante la consulta del documento, el examen del original, la obtención

de una copia o un extracto. En la mayoría de las legislaciones no se precisa que el acceso se produzca por un medio en concreto.

Por último, la denegación del acceso ha de efectuarse, siguiendo la mayoría de las regulaciones, por escrito y de forma motivada.

4.7. Recursos

En esta materia, el Análisis llama la atención sobre el hecho de que la mayoría de las leyes de acceso de los Estados de la Unión prevén, frente a las resoluciones en las que se deniega el acceso al documento o información solicitada, uno, varios o todos los procedimientos de revisión que a continuación se exponen.

En primer lugar, el sistema de recurso administrativo, que normalmente se presenta ante el órgano o autoridad superior, aunque en algunos países ha de hacerse ante quien dictó la resolución que se pretende impugnar.

En segundo lugar, el sistema de comisionado o comité de supervisión, cuyo cometido principal es el de vigilar, controlar o velar por la aplicación de las normas de acceso a los documentos o información pública. Existen diferencias, no obstante, desde el punto de vista de sus funciones, en los países que han dispuesto su creación. Así, por ejemplo en Portugal, antes del recurso administrativo, el solicitante ha de acudir al Comité de Acceso a Documentos Administrativos, que elabora un informe que remite al solicitante y a la autoridad que habrá de revisar su decisión. En Bélgica, el recurso administrativo se combina con una petición de dictamen no vinculante a la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos, que, en el plazo de 30 días, habrá de enviárselo al solicitante y a la autoridad. En Francia, el solicitante está obligado a presentar una queja ante el Comité de Acceso a los Documentos Administrativos, que puede emitir una recomendación no vinculante, antes de acudir a un órgano judicial. En Hungría, el Comisionado de Protección de Datos puede requerir —mediante una orden jurídicamente vinculante— a la autoridad que modifique su decisión negativa. La misma facultad posee el Comisionado de Información de Irlanda y el Comisionado sobre el Acceso a la Información de Carácter Público de Eslovenia. En Reino Unido, el Comisionado de Información puede emitir un aviso de ejecución, legalmente vinculante, en el que se especificuen los pasos que la autoridad ha de seguir para dar cumplimiento a la legislación sobre acceso a la información. Si la autoridad no cumple, el Comisionado podrá acudir a los Tribunales. El aviso del comisionado también puede ser recurrido en apelación ante el Tribunal de Información, después de lo cual cabe recurso ante la *High Court of Justice*.

Cierra el sistema de medios de revisión, el recurso ante un órgano judicial, ordinario o especializado, como ocurre en los países en los que existe un orden contencioso administrativo.

5. La regulación comunitaria del derecho de acceso a la información

En este punto ha de partirse de que la Unión Europea no dispone de competencia para armonizar las normas de los Estados miembros. La regulación comunitaria se circunscribe, por ello, al acceso a los documentos en poder de sus instituciones.



5.1. La génesis del derecho

El derecho de acceso a la información que obra en poder de las instituciones y agencias comunitarias nace tras un largo camino emprendido desde mediados de la década de los ochenta. Uno de los primeros hitos lo constituye la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de mayo de 1984 en la que se insta al Consejo y a la Comisión a considerar el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental de los ciudadanos europeos.

El Tratado de la Unión Europea aprobado en 1992 incluyó entre sus declaraciones anexas una (la número 17) relativa al derecho de acceso a la información, si bien no contempló este derecho en su articulado.

Tras la Declaración número 17, la Comisión y el Consejo aprobaron en 1993 un Código de Conducta (carente de efectos jurídicos) relativo al acceso del público a sus documentos, a lo que siguió la aprobación de disposiciones similares por el Parlamento y otros órganos y agencias comunitarias.

En 1997 el Tratado de Ámsterdam introdujo en el artículo 255 del Tratado de la Comunidad Europea, el derecho de todo ciudadano o residente en la Unión a acceder a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, y estableció un plazo de dos años, desde su entrada en vigor, para que el Consejo determinara los principios y límites a los que habría de ajustarse el ejercicio de tal derecho.

En el año 2000 la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea recogió como derecho fundamental el de acceso a los documentos del Parlamento, Consejo y Comisión; tras lo cual, el año siguiente vio la luz el Reglamento (CE) núm. 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001—relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión—, que entró en vigor el 3 de diciembre de 2001.

Actualmente, el derecho de acceso a la información en poder de las instituciones comunitarias se recoge en el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que prevé que todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y condiciones que se establezcan. Por su parte, el Reglamento relativo al acceso a los documentos de las instituciones comunitarias, cuyo contenido expondremos a continuación, se encuentra en proceso de revisión.

5.2. El Reglamento (CE) núm. 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Este reglamento no sólo tiene por objeto definir los principios, condiciones y límites por los que se rige el derecho de acceso a los documentos de las instituciones comunitarias, sino también establecer normas que garanticen el ejercicio más fácil posible de este derecho y promover buenas prácticas administrativas para el acceso a los documentos (artículo 1).

Son titulares del derecho todos los ciudadanos de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro; si bien, las instituciones podrán conceder el acceso a los documentos a personas que no cumplan con esos requisitos (artículo 2).

El Reglamento resulta de aplicación a todos los documentos que obren en poder de las instituciones o hayan sido elaborados o recibidos por ellas, en todos los ámbitos de la actividad de la Unión Europea (artículo 2).

Las instituciones denegarán el acceso a los documentos cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del interés público —en lo que respecta a la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares, las relaciones internacionales y la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro— o de la intimidad y la integridad de la persona —en particular, de la protección de datos personales—. Y salvo que su divulgación revista un interés superior, las instituciones denegarán el acceso a los documentos cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de los intereses comerciales, los procedimientos judiciales, el asesoramiento jurídico y el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría (artículo 4).

El Reglamento contiene reglas aplicables al acceso parcial, a la aplicación temporal de las excepciones, a los documentos de terceros, a los documentos de los Estados miembros y a los documentos de las instituciones que se encuentren en poder de estos últimos (artículos 4 y 5).

Los documentos serán accesibles previa solicitud efectuada en cualquiera de las lenguas de la Unión, sin necesidad de justificación y de manera suficientemente precisa para que la institución identifique el documento de que se trate (artículo 6).

Se establecen reglas para la tramitación de las solicitudes iniciales, que se efectuará con “prontitud” (artículo 7), y para la

tramitación de solicitudes confirmatorias (artículo 8), que podrán presentarse cuando la institución deniegue el acceso inicial. En el supuesto de que se deniegue el acceso tras la presentación de la solicitud confirmatoria, cabe la interposición de recurso judicial contra la institución y/o reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo (artículo 8).

El Reglamento también contiene reglas para la tramitación de documentos sensibles (calificados como alto secreto, secreto o confidencial), que corresponderá únicamente a las personas autorizadas a conocer su contenido (artículo 9).

El acceso a los documentos se producirá mediante consulta *in situ* o mediante entrega de una copia que podrá ser electrónica. Si la institución ya ha divulgado el documento, podrá informarse al solicitante sobre la forma de obtenerlo (artículo 10).

Para garantizar a los ciudadanos el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en el Reglamento, cada institución pondrá a disposición del público un registro de documentos (artículo 11), que permitirá el acceso directo a los mismos (artículo 12).

Por último, el Reglamento contiene una enumeración de actos que deben publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea (artículo 13), previsiones relativas a la información al público de sus derechos (artículo 14), a buenas prácticas administrativas (artículo 15), a la reproducción de documentos (artículo 16) y a las medidas y a la elaboración de informes sobre su aplicación (artículos 18 y 17).

Referencias bibliográficas

ARENILLA, M. y REDONDO, J.C. (2011). “Ética, Transparencia y participación”. *Crisis y reforma de la administración pública*. Oleiros, Netbiblo, pp 349 y ss.

GUICHOT, E. (2011). *Transparencia y Acceso a la Información en el Derecho Europeo*. Sevilla, Editorial Derecho Global.

GUICHOT, E. (2011). “Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas”. *Documento de trabajo 170/2011*. Fundación Alternativas.

KRANENBORG, H. y VOERMANS, W. (2005). *Access to Information in the European Union. A comparative Analysis of EC and Member States Legislation*. Groningen, Europa Law Publishing.

LAGABASTER, I. (2010). “Notas sobre el derecho administrativo de la información”. GARCÍA, R. (ed.) en *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid, Marcial Pons, pp. 103 y ss.

SOMMERMANN, K. (2010). “La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del estado de derecho”. GARCÍA, R. (ed.) en *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid, Marcial Pons, pp. 11 y ss.

http://ec.europa.eu/transparency/index_es.htm

<http://www.congreso.es/consti/otras/europa/flash.html>

<http://bit.ly/MGDiWZ>

<http://hub.coe.int/>

<http://www.freedominfo.org/>

La autora

Valle Ares González

Natural de Burgos, cursó Licenciatura en Derecho en la Universidad de Salamanca durante los años 1996 a 2001. En el año 2004 ingresó en el Cuerpo de Letrados de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En 2007 pasó a ocupar plaza de Letrada en el Consejo Consultivo de la misma Comunidad y en 2010 disfrutó de una estancia en la Comisión Europea como Experta Nacional. Desde el año 2012 es Asesora del Gabinete del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, donde trabaja fundamentalmente en temas relacionados con la transparencia, los derechos humanos y los partidos políticos.





Óscar Sáenz de Santa María Gómez-Mampaso

Abogado del Estado

Resumen

El ordenamiento jurídico español no contempló en sus orígenes, como tal concepto, la transparencia. Lo que terminológicamente parece evidente, desde la perspectiva jurídica, se despliega en un abanico de materias y posibilidades que desborda un posible estudio unitario. El autor examina en este artículo el desmedido uso jurídico del término, para acabar centrándolo en el ámbito de la actividad administrativa, como medio para lograr la eficacia de la misma. Tras examinar los distintos textos legales donde información se mezcla con transparencia en la Administración, el autor realiza un examen crítico del contenido de la nueva legislación en materia de transparencia.

Palabras clave: transparencia, información, actividad administrativa, procedimiento, eficacia, derechos ciudadanos.

Abstract

The Spanish legal system not included in its origins, as such a concept, transparency. What seems terminologically clear, from the legal perspective is displayed in a range of materials and possibilities that goes beyond a possible unit study. In this article, the author examines the excessive legal use of the term, to end up centering it in the area of administrative activity as a means to achieve the same efficiency. After examining the various legal texts where information is mixed with transparency in the Administration, the author carries out a critical examination of the content of the new legislation on transparency.

Keywords: transparency, information, administrative activity, procedure, efficiency, citizen rights.

1. Una aproximación conceptual

Para la Real Academia Española se entiende por transparencia la “*calidad de transparente*”, término del que la citada institución deriva posibles significaciones como pueden ser la de (primera acepción) “*cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente*”, la de (tercera) “*que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse*” o la de (cuarta) “*claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad*”, pudiendo estas dos últimas acepciones predicarse de cosas, personas o incluso de conceptos abstractos. Este concepto no debe confundirse con el de translucidez, pues desde luego ver la luz no es lo mismo que vislumbrar formas concretas y definidas, y por supuesto resulta diametralmente opuesto al de opacidad, “*calidad de opaco*”, que se entiende como aquello que “*impide el paso de la luz*”.

En suma, el término “transparencia” tiene más de físico, o incluso de metafísico, que de jurídico. Ahora bien, el derecho lo emplea, y además, y como luego se demostrará, lo hace con profusión. Y la causa de tan extenso uso no resulta tanto de oscuras cuestiones de técnica normativa, cuanto de razones puramente socio-políticas, motivo por el que debemos traducir qué entendemos por transparencia en lo jurídico.

2. Sobre el desmedido uso de un término por el Derecho

En efecto, la transparencia aparece en textos jurídicos de muy diversos ámbitos, hasta el punto que no cabe entenderlo como un concepto jurídicamente unívoco, en lo que se refiere al área del derecho en que se aplica.

Así, la transparencia encuentra un primer y primordial hueco en el sistema electoral, en que el artículo 8.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General 5/1985 persigue que, a través de las juntas electorales, los procesos de elección democráticos sean todo lo transparentes y objetivos que deben ser.

Del mismo modo, quien gestiona lo público debe ser transparente, y si esta regla ya se aplica para los parlamentarios según los

reglamentos de las distintas cámaras; de igual modo dirigentes políticos y miembros de gobiernos, estatales y autonómicos, se esfuerzan en hacerse económicamente transparentes, e incluso se imponen legalmente esta obligación, a fin de que quede claro que de la política no se obtienen réditos. A título de ejemplo, la Ley 6/1994 castellano-manchega.

La transparencia en el funcionamiento administrativo como tal acaba de recibir un impulso notorio con la tramitación parlamentaria de un texto legal, pendiente de aprobación de enmiendas menores en el Senado a la fecha de redactarse este artículo, al que posteriormente dedicaremos el pertinente estudio. Hasta la aprobación de este nuevo texto, no es que no se persiguiese por la Administración la transparencia, sino que lo que se regulaba eran parámetros tendentes a evitar la opacidad de las administraciones, como reflejan diversos preceptos de la Ley 30/1992 (norma administrativa común), del Real Decreto Legislativo 3/2011 (o de sus textos predecesores en materia contractual pública), entre otras normas, que se esfuerzan en que los procesos administrativos sean, si no literal y terminológicamente transparentes, al menos no opacos.

Incluso parece que determinadas Comunidades Autónomas se han adelantado al Estado, al menos en cuanto a títulos —en cuanto a contenidos puede abrirse un amplio debate al respecto—, como sucede con la Ley andaluza 6/2005, que proclama el afán de transparencia en la actividad publicitaria de las Administraciones andaluzas, la Ley gallega 4/2006, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega, la Ley madrileña 3/2007, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, que concibe la transparencia, en su parte expositiva, como vertebradora de la Administración, o incluso la reciente Ley foral 11/2012, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra. Por citar algunos ejemplos.

Es más, no sólo el poder legislativo (las Cortes y distintas Asambleas Autonómicas) y el ejecutivo (los distintos Gobiernos y sus Administraciones) se van sometiendo a tan omnipresente principio o término, también el poder judicial debe resultar transparente y así, la Ley 15/2003, reguladora del régimen retributivo

de las carreras judicial y fiscal, consagra el objetivo general de transparencia proclamado en la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, creando un instrumento técnico llamado Plan de Transparencia Judicial que fue aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2005.

La economía, tanto pública como privada, es campo abonado para que exista transparencia, y muestra de ello son las leyes estatales 4/2007, de Transparencia Financiera de Administraciones y Empresas Públicas y en gestión de servicios mediante concesión, y 6/2007, que modifica la del Mercado de Valores de 1988 en aras de la “transparencia de los emisores”. Y dentro de lo económico, lo puramente presupuestario-administrativo tampoco escapa a este concepto, e incluso la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria, dedica un capítulo V al principio de transparencia en este ámbito.

Nos encontramos por tanto con un concepto de uso jurídico, mas no debe escapar al lector que la revista en la que este artículo se encuadra no permite extendernos sobre los muy diversos ámbitos en los que se emplea, sino que llama a centrarnos en el que resulte más próximo al propiamente educativo, lo que ahora trataremos de acometer.

3. La transparencia en el sentido jurídico que a la educación interesa

La transparencia, en lo que a la educación respecta, puede concebirse inserta en el ámbito del procedimiento o más concretamente del modo de actuar administrativo, en la medida en que la educación se imparte principalmente desde Administraciones, y si no, desde entidades privadas sometidas a fuertes reglamentaciones educativas, que forman parte del ordenamiento administrativo, como una rama del mismo.



Desde esta perspectiva, puede afectar desde luego al ciudadano medio en muchas vertientes, como padre o tutor, como alumno, pero también como docente, personal administrativo de centros docentes, o incluso a la institución pedagógica en sí. Además, si ligamos la transparencia al gasto de las Administraciones Públicas, resultará evidente que en un ámbito como el educativo, en que el gasto es ineludible y además en grandes cifras para el erario, el concepto de transparencia aparecerá sin grandes esfuerzos.

En efecto, si vinculamos la transparencia en la educación al actuar administrativo, lo más propio podría parecer ligar este concepto, en su vertiente jurídica, a la norma de procedimiento administrativo, que en principio aparece como estatal (la Ley 30/1992, de procedimiento administrativo “común”), pero que puede verse modulada —de hecho lo está, como hemos visto en el anterior punto— por disposiciones de desarrollo autonómicas. Mas, como hemos adelantado, lo cierto es que la transparencia va más allá, y abarca no solo el procedimiento administrativo, sino también el contractual público (la adjudicación de contratos, en suma), el presupuestario (cómo se gasta), el funcional (la selección de docentes) o el subvencional (las becas), por citar algunos ejemplos.

En consecuencia, si precisamos desarrollar y encajar este concepto que el derecho emplea con profusión, y no podemos ceñirlo a un ámbito sino a muchos; e incluso si en el educativo que nos ocupa admite ramificaciones; deberemos hacer la labor de su categorización para poder ofrecer de él una visión panorámica. Y dentro de las categorías jurídicas, podríamos examinar si pertenece a las previstas en la Constitución, tales como la de derecho fundamental, la de principio rector de la política del gobierno, o incluso la de “mero” mandato de la Constitución, que como tal no deja de ser norma. Bajando al escalón de la legislación ordinaria, podría concebirse como derecho ciudadano que implica una contrapartida de deber público. Incluso, fuera de normas concebidas formalmente como tales, podríamos hablar de un principio general del derecho que debiera informar el ordenamiento.

Podemos descartar, a mi juicio, esta última opción. Por más que sea deseable como principio inspirador del ordenamiento la transparencia en los Gobiernos y en sus Administraciones, no parece que ésta sea la tendencia histórica, que fluctúa, de período en período, entre atención a la primacía del interés de Estado o a la del interés ciudadano.

Desde una vertiente constitucional, en cambio, podemos tratar de aproximarlos a las categorías de derecho fundamental, principio rector o mandato constitucional. No nos encontramos ante un derecho fundamental, pues sólo cabe entender como tales los mencionados en los artículos 14 a 29 de la Constitución. Eso sí, la transparencia se aproxima a ellos si la concebimos como medio para lograrlos: así, la transparencia facilita el trato igual entre y a ciudadanos que proclama el artículo 14 (piénsese en la transparencia como medio para lograr esa igualdad en procesos selectivos de cualquier tipo que realiza una Administración), es un medio eficaz para lograr la libre comunicación de la información que establece el artículo 20.1 d), e incluso facilita el ejercicio del derecho de petición del artículo 29; ahora bien, su empleo irracional puede también quebrar derechos fundamentales, como los comprendidos en el artículo 18 (intimidad) o 24 (tutela judicial efectiva), por citar algunos.

Por el contrario, no nos encontramos ante un derecho/deber ciudadano de los previstos en los artículos 30 a 38, ni tampoco ante un principio rector de la política social y económica de los artículos 39 a 52, si bien en determinadas vertientes la transparencia ayuda a la defensa de consumidores y usuarios prevista en el artículo 51.

Queda apreciar, fuera de tales categorías, si nos encontramos con un mandato constitucional. Y lo cierto es que como tal no existe; mas, nuevamente, la transparencia puede concebirse como un medio para lograr alcanzar mandatos constitucionales, y desde esta perspectiva encajaría como medio para lograr el cumplimiento del mandato constitucional de eficacia de la Administración a que obliga el artículo 103. La transparencia también se liga al mandato constitucional de audiencia al ciudadano que el artículo 105 prevé en su triple vertiente de disposiciones generales (prevista en la Ley del Gobierno), de acceso a archivos y registros, y al procedimiento (contemplados ambos extremos en la Ley 30/1992 y en la nueva Ley, de la que luego tratamos).

La transparencia resulta ser, en consecuencia, un instrumento de primer orden para servir al ciudadano, para proporcionarle la información precisa que le evite la indefensión, para sustraerle a la opacidad de la burocracia administrativa. O dicho en otros términos, la transparencia debe servir para evitar el uso de la oscuridad administrativa para obstaculizar esa eficacia, así como para evitar el aumento de costes al erario; mas también debe evitarse su uso para dar al ciudadano armas que éste emplee de modo abusivo y que de facto entorpezcan el actuar administrativo.

La información resulta necesaria, antes, durante y después de iniciar y culminar un expediente administrativo, incluyendo aquellos que comportan la realización de gastos, y la transparencia se erige en el instrumento necesario para que esa información fluya, debiendo además hacerlo de forma natural.

Ello nos lleva a la situación actual y al último escalón, el de legalidad ordinaria, en el que se contempla el binomio transparencia-información como un derecho ciudadano ligado a la eficacia administrativa, y por supuesto como un deber para la Administración.

Ahora bien, toda norma de procedimiento, incluso las asentadas en la Constitución, tiene límites que no pueden soslayarse, y muy particularmente los radicados en los derechos de los demás. La transparencia no puede servir por tanto de excusa para la lesión de derechos ajenos, tanto de contenido económico (propiedad industrial o intelectual, etc.) como no (privacidad).

4. La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

Por necesidades editoriales que superan a quien redacta estas líneas, y que obligan a hacerlo antes de poder examinar un texto legal en firme y publicado en el BOE, a la fecha de redacción de este artículo¹ se ultima en el Senado la tramitación del proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que en buena medida pretende cubrir parte de lo que se ha venido indicando en líneas anteriores.

Siguiendo la Exposición de Motivos de la Ley, la transparencia en nuestro ordenamiento no viene de la nada y, de hecho, muchos de los textos previos se mantienen sin derogación alguna, o incluso se amplían con la nueva ley. Así, y además del derecho de acceso a archivos y registros de la Administración consagrado en el artículo 37 de la Ley 30/1992, cita la parte expositiva ámbitos como los de contratos (Real Decreto Legislativo 3/2011, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), subvenciones (Ley 38/2003, de Subvenciones), presupuestos (Ley 47/2003, General Presupuestaria) o actividades de altos cargos (Ley

5/2006, de incompatibilidades de miembros del gobierno y altos cargos de la Administración), por lo que nuestro país —indica la futura nueva ley— “*cuenta con un destacado nivel de transparencia*”. Añade esta parte expositiva que, además en nuestro ordenamiento, existen disposiciones específicas destinadas a la información y transparencia en el actuar administrativo, tales como la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; o la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que regula el uso privado de documentos en poder de Administraciones y organismos del sector público.

Existen por tanto normas en nuestro ordenamiento aplicables al concepto de transparencia, mas resulta obvio indicar, lo que ya hemos hecho, la falta de tratamiento unívoco del mismo desde una perspectiva jurídica, lo que el nuevo texto pretende paliar, aunque no lo logre plenamente —al menos— por dejar de lado la vertiente jurídico-privada del término, lo que no deja de ser lógico.

Desde otra perspectiva, pretende igualmente el nuevo texto colmar lagunas de los anteriores, añadiendo por un lado principios que sirvan para interpretar normas, y por otro pautas procedimentales innovadoras que permitan hacer de la transparencia un concepto jurídico aplicable y no una vaga formulación de máximas de actuación.

5. Sujetos afectados por la norma

Apuntado lo anterior es de destacar, antes de entrar en los aspectos materiales de la Ley, que los sujetos a los que se aplica son muchos y muy variados, y se han ido ampliando a resultados del debate parlamentario, quizá por la ilusión volcada en el proyecto y por los fines de pureza democrática que con él se pretenden; si bien entiende quien redacta que más por una crisis sin precedente que ha generado una enorme presión tendente a lograr que la mujer del César no sólo sea decente, sino que, en estos convulsos días, lo parezca más que nunca.

Así, los sujetos afectados por esta transparencia reglada no sólo lo son el Gobierno y su Administración, sino también los otros dos poderes del Estado (legislativo y judicial) y sus miembros, ampliándose a los órganos constitucionales e incluso a perceptores de cualesquiera fondos públicos. En efecto, la ley va más allá de lo estrictamente público, y se aplica no sólo a personalidades privadas del sector público (entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles, fundaciones y asociaciones de origen o fondos públicos), sino incluso a partidos políticos, sindicatos, patronal; así como a toda organización privada perceptora de fondos públicos, siempre que en un año perciban al menos cien mil euros o que el cuarenta por ciento de sus ingresos provenga de lo público (con un mínimo de tres mil euros), e incluso a adjudicatarios de contratos que, en determinadas condiciones, son sujetos obligados a presentar determinada información. Y no sólo las personas jurídicas, sino también las físicas pueden acabar sujetas a obligaciones de suministrar información a las Administraciones o entidades directamente sujetas de las que dependen, para que éstas a su vez puedan cumplir con las obligaciones que esta ley les marca.

No puede dejar de verse esta vertiente subjetiva como uno de los grandes aciertos de la nueva norma. Se trata de implicar a quien maneje dinero público, no ya en meras obligaciones formales, sino que al mismo tiempo se persigue impregnar su actividad de una filosofía consistente en que recibir fondos públicos supone una responsabilidad, no solo propia (moral), sino también de cara al ciudadano.

¹ Se trabaja con el último dictamen del Congreso de los Diputados remitido al Senado, publicado en el BOCG de 9-9-2013, obtenido del sitio web <http://bit.ly/17k0mF6>, serie A, Num.19-5.

Otro de los aciertos de la nueva Ley es que persigue un texto de mínimos aplicable por toda Administración y que, en consecuencia, tiene una vocación estatal. En suma, se trata de afectar a la Administración General del Estado, a la de cada Comunidad Autónoma, a las Administraciones dependientes de una u otras, a las Entidades Locales y, además, a toda suerte de personificación jurídica que dependa de las anteriores, incluso en vertientes privadas. La Ley sienta un mínimo que las Comunidades Autónomas podrán desarrollar en su vertiente legislativa, y en su respectivo ámbito competencial. Se trata de lograr el mismo éxito unificador que, bajo la perspectiva del procedimiento común, se alcanzó con la ya veterana (aunque reformada) Ley 30/1992. De sentar, en suma, un mínimo que haga el derecho discernible a nivel estatal, sin que se desdibuje por posibles desarrollos autonómicos, que sólo podrán sumar, nunca restar, a ese mínimo discernible por el ciudadano medio.

Sin embargo, este ambicioso ámbito subjetivo ofrece aspectos curiosos, y no deja de serlo el hecho de que corporaciones de derecho público (p.ej., un colegio profesional), la Casa del Rey, el Congreso, etc., sólo se sometan a la ley en su “*actividad sujeta a derecho administrativo*”, mientras que entidades del sector público bajo forma privada (fundaciones, sociedades y asociaciones) sometan toda su actividad —privada— a la ley, o lo que es lo mismo, entidades de derecho privado carentes de actividad sujeta a derecho administrativo, o todo lo más tímidamente cercana a la misma en vertiente presupuestaria o contractual pública, deberán ser absolutamente transparentes; mientras que determinadas instituciones que se rigen por Derecho constitucional o Administrativo podrán resultar opacas en lo que no se refiera estrictamente a derecho administrativo.

6. La transparencia propiamente dicha, a través de dos procedimientos

En lo que a los aspectos materiales se refiere, la ley se divide en dos títulos (el tercero versa sobre un órgano de nueva creación al que luego nos referiremos), el primero sobre transparencia propiamente dicha, que abarca reglas sobre publicidad activa y acceso a la información, y el segundo sobre buen gobierno, en el entendido de que el mismo es un medio adecuado para alcanzar el deseado fin de la transparencia.

6.1. La publicidad activa

Antes hemos hablado de que el nuevo texto ofrece pautas procedimentales innovadoras para hacer efectiva la transparencia. El procedimiento tradicionalmente existente para ofrecer información pública al ciudadano —fuera ya de la publicidad institucional, la presupuestaria, o la estadística pública— era elementalmente pasivo para la Administración, al consistir en que el ciudadano tenía que plantear una solicitud que la Administración tramitaba. Generalmente se canalizaba a través de los cauces previstos en el artículo 37 de la Ley 30/1992, precepto no carente de serias lagunas, o en la más reciente Ley 37/2007 sobre reutilización, texto más avanzado, pero que no cubría todos los aspectos informativos tendentes a esa transparencia. A las innovaciones en la nueva ley respecto de estos textos nos referiremos en el siguiente punto.

Fuera de tales procedimientos tradicionales, la principal innovación que la Ley supone en materia de información al ciudadano es que se abre un cauce para que los sujetos obligados, principalmente las Administraciones públicas, realicen *de oficio*, *sin necesidad de requerimiento alguno*, indicaciones periódicas sobre su actividad en muy diversos aspectos.

En efecto, la publicidad activa tiene su precedente en la actividad informativa de la administración, que generalmente se traducía en campañas informativas al ciudadano en diversos sectores de la actividad administrativa (campañas publicitarias de tráfico, tributarias, etc.), y que en determinadas épocas degeneró en publicidad institucional orientada a la captación de votos, justo antes de las elecciones —generales o no— lo que desembocó en el dictado de la Ley 29/2005, para poner coto al abuso de este medio, necesario por otro lado para rectos fines administrativos. También cuenta con amplia regulación, como precedente del binomio transparencia-información, la actividad legislativa, en la que los Reglamentos de Congreso y Senado prevén la publicación en el Diario de las Cortes de cada paso que se produce en la elaboración de una norma de rango legal, y la actividad reglamentaria, en las que el trámite de información pública y el de audiencia a personas y entidades interesadas (artículo 24.1 c) de la Ley 50/1997, del Gobierno) persiguen cubrir la transparencia y participación en la elaboración de disposiciones generales. Otros instrumentos tradicionalmente han servido a la transparencia aun sin buscarlo directamente, y ejemplo de ello son el presupuesto anual como instrumento informativo de lo que ingresa y gasta el Estado, o la estadística pública, regida por la Ley 12/1989, de la Función Estadística Pública, cuya función cabe concebir *ad intra*, para la propia Administración, pero que legalmente tiene una importante función *ad extra*, informativa para el ciudadano particular o los operadores del tráfico jurídico no públicos, función pública que presenta una vocación natural y legal de amplia difusión (artículo 20.1 de dicho texto).

Lo que ahora arroja el nuevo texto es un procedimiento nuevo que persigue mantener y proporcionar información —procedimiento que debe realizarse de oficio y con periodicidad— como obligación que debe acometerse por cada sujeto público obligado por esta norma. Este aspecto de la ley resulta sin duda un gran avance, pues, como se ha visto, la obligación de información no viene de la nada, y resultaba amplia en diversas vertientes, mas imbuir en los propios gestores de la Administración los conceptos de información pública y de transparencia, a través de la herramienta de la denominada publicidad activa, resulta sin duda un nuevo modo de concebir el servicio público que, en principio, debe recibir una favorable acogida.

Junto con este aspecto, se aprecian otros altamente atractivos en la iniciativa, como son el hecho de que se trate —lo hemos recalado ya— de una ley de mínimos (artículo 5.2), pudiendo las Comunidades Autónomas sólo ampliar lo previsto, no rebajarlo; el suministro de la información por vía electrónica y el acceso gratuito al mismo (puntos 4 y 5 del mismo artículo); o la categorización de la información a suministrar, que permite ordenar —al menos inicialmente— tan compleja función.

En cuanto a esto último, categorías de información, la Ley divide la misma en tres ámbitos informativos sujetos a la publicidad activa, como son el institucional, el jurídico y el económico.

En lo institucional, se prevé el suministro de información que ya se da, como el organigrama, las funciones o la normativa que rige para cada Administración; si bien se añade ahora información, no sólo sobre planes y programas anuales y plurianuales, sino incluso sobre su grado de ejecución, aunque este último aspecto se deja a lo que determine cada Administración, lo que bien puede quedar en nada.

En lo jurídico, deberá informarse activamente sobre circulares que desde cada Administración interpreten el derecho —cuestión relevante para entender cómo piensa cada Administración en la aplicación del mismo—, sobre proyectos de normas —en

lo que la Ley introduce el matiz, no menor, de darles publicidad desde que se remitan a dictámenes preceptivos, y en su defecto, desde que se aprueben, para así dar a conocer textos acabados—, las memorias de análisis de impacto normativo o los documentos que deban someterse a información pública.

En lo económico, que igualmente abarca lo presupuestario y estadístico sin inmiscuirse en sus respectivas legislaciones (Leyes 12/1989 y 47/2003), se sientan amplias obligaciones de informa-



ción sobre contratos —incluidos los menores— convenios o encomiendas, obligándose incluso al suministro de información a quienes resulten adjudicatarios (artículos 3 y 8.2). Respecto de subvenciones, se prevé la publicidad de las concedidas (con su importe, finalidad y beneficiarios), obligación que se extiende al beneficiario. Esta información se amplía igualmente a lo presupuestario, a auditorías y fiscalizaciones, así como a las retribuciones de altos cargos, sus indemnizaciones o incluso al reconocimiento de compatibilidad a empleados públicos o para el ejercicio de actividades privadas tras el cese de altos cargos.

La ley es consciente de que el establecimiento de tan amplias obligaciones de información puede quedar en mera declaración programática si no se dotan de medios para hacerlas efectivas, y al efecto establece herramientas, por un lado materiales y por otro de control:

- a. En cuanto a las materiales, crea el denominado Portal de Transparencia, sujeto a desarrollo reglamentario y bajo la órbita del Ministerio de la Presidencia, del que establece unas mínimas reglas técnicas y sienta principios para que pueda coordinarse con el de las Comunidades y Ciudades Autónomas, toda vez que el que se crea con esta Ley sólo afecta a la Administración General del Estado;
- b. En cuanto a las de control, lo atribuye a un Organismo Público de nueva creación, el denominado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno —configurado en los inicios del proyecto como Agencia y ahora perfilado como Organismo especial de la Disposición Adicional 10ª de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)— al que se atribuyen funciones de verificación del cumplimiento de estas obligaciones y, como arma, la conceptualización del incumplimiento reiterado de las mismas como infracción disciplinaria grave. Recibe una regulación propia en el Título III de la Ley y, en lo competencial, se

aborda la posibilidad de que amplíe sus funciones a ámbitos no estatales en la Disposición Adicional Cuarta.

Una vez señalado en los anteriores párrafos las líneas generales de la publicidad activa y sus aspectos dignos de elogio, resta en los subsiguientes referir los aspectos negativos o que, por lo menos, no resultan tan positivos.

El primero que se ofrece es el problema de a quién se encargan, en cada Administración, estas funciones, sin aumentar su carga de trabajo; funciones que sin duda tendrán un coste —al menos— en recursos humanos, que en la actualidad tienden a no proporcionarse. Se trata de algo revolucionario en buena medida, pues se pretende nada menos que imbuir toda una filosofía de trabajo, pero para hacerlo harán falta medios materiales, humanos y económicos, al menos al principio, y el proyecto parece no prever ni solventar este aspecto, a diferencia de las reglas de acceso a la información, llámese publicidad o información pasiva, para las que, como veremos, sí se prevén órganos concretos que la suministren y se responsabilicen de ello (y que en principio también, en defectuosa ubicación sistemática, se harán cargo de la publicidad activa), aunque sea para ellos un aumento de carga de trabajo, sin aumento de efectivos humanos o materiales.

Un segundo problema que salta a la vista es que una de las herramientas de aplicación de la publicidad activa, el portal, sólo se prevé para la Administración General del Estado. Cierto es que las potestades de autoorganización de cada Administración territorial autonómica impiden una regulación unitaria y unilateral por el Estado, sin invadir las competencias de tales administraciones, mas se echa en falta que la ley, al menos, uniformice el tratamiento de la cuestión, pues si bien el artículo 10.3 prevé mecanismos de coordinación, no impone el que las restantes Administraciones que no sean la General del Estado deban tener una herramienta idéntica, lo que puede conducir a que, en algunos ámbitos autonómicos, nazca este deber de publicidad activa sin una de las dos herramientas que la ley prevé.

Otro tanto puede suceder con el Consejo antes citado, cuyo ámbito es estatal, aunque tenga más vocación territorial por mediación de lo que indica la Disposición Adicional 4ª de la norma. La inexistencia o falta de creación de equivalentes autonómicos, o de convenio por cada Comunidad con el estatal, llevaría a la inexistencia de la segunda herramienta de la publicidad activa, y con ello, evidentemente, a que estas normas se conviertan en principios programáticos. Censurable puede entenderse igualmente que este Organismo engrose la ya larga lista de los de la Disposición Adicional Décima de la LOFAGE, que, de facto, se está convirtiendo en una cuarta categoría de Organismo Público (las otras tres son el Organismo Autónomo, la Entidad Pública Empresarial y la Agencia), si bien no uniforme, a modo de cajón de sastre.

A tales problemas se suman otros que luego veremos al examinar el acceso a la información, como son la polémica con los límites al mismo, que también afecta a la publicidad activa, o las más que seguras fricciones de ambos medios de transparencia con la normativa de protección de datos, cuestión que no aparece resuelta por más que se llame a la coordinación o que en el referido Consejo esté presente la Agencia de Protección de Datos.

6.2. El acceso a la información

El segundo procedimiento de transparencia que la Ley contempla es, como se ha dicho, el que tradicionalmente se ha empleado, según el cual el ciudadano pide una concreta información en poder de la Administración.

La nueva norma trata, en este sentido, de aunar lo previsto en las Leyes 30/1992 y 37/2007, y en buena medida logra colmar muchas de sus lagunas previas, mas introduce nuevas incertidumbres o no colma las necesarias aspiraciones de seguridad jurídica, tanto para los peticionarios, como para los obligados a suministrar información o los terceros afectados por tal suministro.

La nueva norma da dos pasos conceptuales importantes, que redundan en los ya dados por normas previas, al concebir este acceso como (i) un derecho ciudadano y (ii) al hacerlo como derivado del artículo 105 b) de la Constitución Española, lo que en sí mismo supone una clarificación deseada y deseable. Debe destacarse, además, en este punto que, pese a la crítica de algunos sectores del arco parlamentario, no nos encontramos en este caso ante un derecho fundamental, sino ante un derecho que emana de la Constitución como norma, con una finalidad propia, como antes hemos indicado, mas derecho en cualquier caso, que no se sobrepone a los que la Constitución conceptúa como fundamentales, y particularmente el de intimidad personal.

En el artículo 13 de la ley se entiende por información pública *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte que obren en poder de cualquiera de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este Título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*. Es decir, nos encontramos con un amplísimo concepto, del que prácticamente sólo se excluye aquello que accidentalmente esté en poder de una Administración.

A continuación regula lo que resulta elemental en el acceso, como es el límite al mismo, lo que supone, desde la perspectiva de los límites propiamente dichos, la coordinación entre los resultados de la protección de datos y la posibilidad de reconocimiento de acceso parcial.

En cuanto los límites en sí, se trata de uno de los aspectos que más polémicas ha generado en el debate parlamentario, por cuanto, como es lógico, de él depende la efectividad de este derecho. Algunos de ellos son fácilmente imaginables (defensa y seguridad nacional), y otros racionalmente concebibles (los que afectan al derecho sancionador o a la igualdad de armas en procesos judiciales —no olvidemos que el texto se aplica al Poder Judicial—), mas la mención de otros se antoja vaga o inconcreta (relaciones exteriores, intereses económicos y comerciales, política económica y monetaria, protección del medio ambiente, etc.), por más que el artículo 14.2 se esfuerce en aclarar que *“La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”*. Sin duda, la aplicación de estos límites deja zonas de incertidumbre que no pretenden ni pueden examinarse en este breve artículo, y solamente podrán solventarse por los futuros operadores jurídicos que las manejen.

Otro problema que plantean los límites es la posible colisión del derecho que esta ley concede, con un derecho fundamental que obviamente debe primar frente al mismo: la protección de datos personales a través de la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD). La nueva norma trata de solventar el problema con remisiones a uno u otro texto en el artículo 15, que realiza un, por lo menos, encomiable esfuerzo en distinguir y advertir situa-

ciones de peligro en que deba considerarse una u otra norma. Mas no deja de observarse que, en estos casos, una Ley ordinaria se está inmiscuyendo en materias propias de Ley Orgánica, por más que se remita para ello a la LOPD existente, y que se corren riesgos de afectar datos personales o bien de escudarse en ellos para no suministrar información, vertientes ambas que deberán sopesarse cuidadosamente al momento de aplicar la norma.

Respecto del acceso parcial, se echa en falta el que la Ley lo sienta como principio supletorio general ante la existencia de límites o, lo que es lo mismo, que, en presencia de éstos, se opte por conceder accesos parciales antes que por denegar el derecho, lo que puede no entenderse del literal tenor del artículo 16 del texto, del que cabe deducir que se deja al órgano encargado de tramitar la solicitud el determinar cuándo el límite afecta o no a toda la información reclamada.

Fuera ya de los límites en sentido estricto, se regula un segundo aspecto trascendental, como es el procedimiento de acceso, que, mal entendido o bien manipulado, puede tornar en un límite en sí, lo que obliga a una regulación cuidadosa del mismo. Y en este aspecto la nueva Ley, a diferencia de sus precedentes, trata de esmerarse, concretando, no ya sólo un procedimiento específico, sino igualmente un sistema especial de recurso potestativo.

En lo procedimental, se concreta el contenido de la solicitud y las posibles causas de inadmisión de la misma, en general razonables, si bien entre ellas se comprende alguna de futuro posible uso masivo, del que la Administración pueda acabar abusando, como la de *“que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*. Se determinan pautas de tramitación y resolución y, sobre todo, qué órgano es al efecto el competente, y por tanto el responsable. Se introduce como regla el silencio negativo, pasado el plazo general de un mes o el especial de dos que se establece para resolver, lo que se considera adecuado para evitar la obligación de trasladar información sensible por no haberse denegado la misma de modo expreso, cuando medie una cierta desidia administrativa, mas, para evitar el abuso de esta ficción jurídica, se refuerza la obligación de resolver, señalando como infracción disciplinaria muy grave el no hacerlo; lo que casa con la filosofía de gestión administrativa que este texto pretende imbuir (artículo 20, puntos 4 y 6). En definitiva, se crea un procedimiento administrativo propio, superándose con él muchas de las insuficiencias del procedimiento común que antes se empleaba para este tipo de peticiones, lo cual supone un notorio avance y una garantía tanto para Administración como para administrados.

En lo que se refiere al recurso se conceptúa como alternativo de los previstos en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, permitiéndose un doble cauce que será el directamente jurisdiccional contencioso-administrativo, si la reclamación afecta a algunos de los sujetos obligados (la Casa del Rey, el Banco de España, el Defensor del Pueblo, etc.), o éste previo posible recurso administrativo potestativo para los restantes, ante el previamente referido Consejo; recurso administrativo que curiosamente incluye a sujetos sometidos a derecho privado, que, al menos en esta parte de su actividad, se verán sometidos a una jurisdicción extraña. El texto, no obstante, reconoce el hecho autonómico, viniendo a dejar la cuestión en el órgano que tales Administraciones designen o, en su defecto, en este Consejo, que por tal motivo se entiende que adquirirá, en este tipo de casos, una relevancia doctrinal administrativa similar a la que en la actualidad pueden tener la Agencia de Protección de Datos, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, el Tribunal Económico-Administrativo Central o el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Examinados límites y procedimientos, resta un tercer aspecto de importancia en este derecho, como es la regulación, tanto de

las unidades de información, como de la formalización del acceso a la información pública.

Respecto a las unidades especializadas de información, habría sido más adecuado ubicar su regulación en el Título I que contiene las normas generales a estos efectos

En a lo referente a la formalización del acceso a la información pública, se echan en falta pautas que, sin imposibilitar el acceso ciudadano presencial o físico, lo regulen de forma concreta para evitar el entorpecimiento del actuar administrativo o incluso la manipulación de los documentos a los que se accede, lo que en la práctica se produce, sin que el funcionario tenga armas efectivas con las que defenderse en tales situaciones.

7. El buen gobierno como medio de alcanzar la transparencia

Cabe concebir el título II de la nueva norma, regulador del denominado “buen gobierno”, no ya sólo como un medio más para lograr la transparencia, sino, igual y principalmente, como apéndice a una Ley, la 5/2006, que —el tiempo ha demostrado— nació incompleta.

En efecto, además de la vocación integradora en el acceso a la información, la ley nace con una voluntad innovadora —con permiso de la Ley 5/2006— en lo que se refiere a las reglas de Buen Gobierno, que pretenden hacerse extensibles a la actividad administrativa en el ámbito estatal.

Así, la ley afecta directamente a los miembros del Gobierno, Secretarios de Estado y altos cargos de la Administración del Estado en el Sector Público Estatal, tanto público como privado, lo que en suma afecta a presidentes o directores de entidades sometidas a derecho privado “en mano pública” (sociedades anónimas, fundaciones, etc.) que ostenten tal consideración. Mas también afecta a altos cargos o asimilados según normativa autonómica o local, lo cual, además de poder levantar alguna ampolla competencial, redundando en la idea de ley de mínimos que para estos ámbitos se concibe, y que podrá recibir el correspondiente desarrollo a más en dichos ámbitos.

Por otro lado, sienta principios generales y de actuación que deben regir la conducta de tales sujetos, y que servirán con funciones informativas de la interpretación y aplicación del régimen sancionador, que acto seguido desgrana el nuevo texto en tres escalones: conflicto de intereses, económico-presupuestario y disciplinario.

En lo que afecta a conflictos de intereses, tal régimen es en suma el ya previsto en la Ley 5/2006 (de ahí que con anterioridad haya conceptualizado este título de la ley nueva como apéndice), leído —eso sí— con arreglo a los anteriores principios que lo informaban.

En materia económico-presupuestaria, se introduce un elenco de infracciones que, de hecho, harán que se emplee menos el mecanismo de convalidación presupuestaria, pues, de usarse, cabrá entender aplicable este régimen sancionador. En cualquier caso, se trata de un régimen sancionador enormemente centrado en la austeridad y en la estabilidad presupuestaria, particularmente la

sentada en su día por las reglas que impuso la Ley Orgánica 2/2012, por lo que, en suma, se trata de un régimen sancionador estatal especialmente ideado para altos cargos autonómicos y locales, cuya aplicación sin duda —de llegar a darse— generará no pocas polémicas, como de hecho ya las ha generado en el debate parlamentario con los grupos nacionalistas, algunas de cuyas enmiendas en este punto (particularmente las relativas al órgano competente para sancionar en el ámbito local o autonómico) se han acogido (cambiándose —por ejemplo— el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas por los órganos que en cada Comunidad Autónoma se determinen).

En lo disciplinario, baste indicar que, aunque con carácter eventual, los altos cargos no dejan de ser servidores públicos o funcionarios, de ahí que se entienda propio regular un régimen sancionador de esta naturaleza. No deja, sin embargo, de chocar que las infracciones muy graves vienen a ser casi las mismas que las previstas en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) para funcionarios, y que en el Estado se sigue esperando el desarrollo del EBEP con una ley de función pública estatal, e incluso el de las faltas graves y leves que el EBEP no contempla, y que en cambio el texto que regula el buen gobierno sí lo hace. Se echa



igualmente en falta una llamada explícita a la aplicación supletoria de la normativa funcionarial en este punto.

La nueva ley ultima el Buen Gobierno —en realidad y como se ha tenido ocasión de ver, el régimen sancionador aparejado al desgobierno— con un elenco de sanciones propio que van desde la amonestación (para las leves), pasando por la declaración pública de la sanción y la posible privación de futuras indemnizaciones (graves), hasta la destitución con imposibilidad de acceso a puestos públicos por cinco a diez años (muy graves). Y en todos estos casos, con devolución de sumas, si ha mediado la pérdida o distracción de dinero público.

La instrucción de estos procedimientos se atribuye a la Oficina de Conflictos de Intereses de la Ley 5/2006 (lo que redundando en el carácter de apéndice antes apuntado), siendo competente para sancionar el Consejo de Ministros, de Secretarios de Estado hacia arriba, o el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, hacia abajo, y a salvo siempre el ámbito autonómico o local, como antes hemos anticipado.

8. Conexión de la nueva norma con el derecho existente

La nueva ley no cierra su contenido con lo dispuesto en sus títulos sobre transparencia (en sus modalidades descritas), buen gobier-

no (o como se ha dicho, castigo al desgobierno) y el Consejo que controle tales extremos; sino que trata con sus disposiciones de añadir mecanismos y herramientas que redunden en el fin de lograr una Administración transparente.

En particular, la Disposición Adicional Segunda sienta una importante semilla, de difícil logro, tendente a la simplificación normativa. De momento se trata de una norma programática y que no establece un plazo para su aplicación, mas, al menos, es un comienzo y puede tenerse como resultado de lo que está en mente del ciudadano medio y, en cualquier caso, del operador jurídico; sobran normas, hay escasa claridad en las actuales, y se echa en falta una recta aplicación de su contenido. Lo malo —no podemos calificarlo de censurable, dado el difícil reparto competencial de que nos hemos dotado los españoles— es que esta previsión es de alcance puramente estatal, cuando la paradoja es que la proliferación normativa, en buena medida, es hija de la existencia de muy diversas administraciones territoriales con competencias y capacidades normativas propias. Mas, para esta escala de simplificación normativa, esta ley se ofrece como manifiestamente insuficiente.

Otra medida significativa y simplificadora es la prevista en la Disposición Final Primera, que prevé la derogación —en la práctica— del artículo 37 de la Ley 30/1992, toda vez que se le dota de nueva redacción en la que directamente se remite a este nuevo texto. Cuestión lógica, si la nueva ley pretende, precisamente, apartarse en materia de información ciudadana del procedimiento común, especializándolo, dado lo sensible de la materia.

Por otro lado, la Disposición Final Sexta resulta, en sí misma, toda una declaración de intenciones, pues, tras apuntar los títulos competenciales del Estado, viene a señalar tácitamente el carácter básico de la norma, y luego hace las excepciones al mismo señalando expresamente los concretos preceptos que no lo son, dejando diáfana, a las administraciones territoriales no dependientes del Estado, su vocación universal.

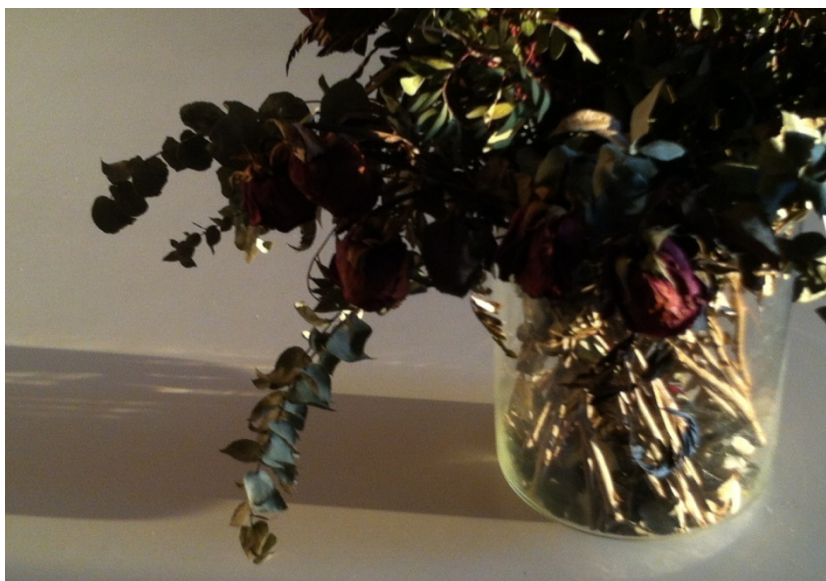
Por ende, debe destacarse que la Ley —el texto en tramitación manejado para este artículo— no presenta Disposición Derogatoria ni Derecho Transitorio, a salvo lo que señala la Disposición Final Séptima, que, en lo que afecta al régimen de transparencia, difiere su entrada en vigor a un año, que bien puede ser insuficiente para lograr un cambio de mentalidad tan importante en la Administración y en sus servidores públicos; mas no —si se acomete con seriedad la tarea— para los desarrollos reglamentarios que se precisan en aplicación de la ley. En lo que respecta al buen gobierno, en cambio, la aplicación será inmediata, decisión que en nuestros días resulta necesaria.

9. A modo de conclusión

El concepto de transparencia se ha trasladado al mundo jurídico a través de múltiples y muy variadas facetas, tanto del ámbito privado como del público. En el del derecho público, impregna a los tres poderes del Estado, y particularmente a la Administración, herramienta del ejecutivo, hasta el punto de haberse tornado en principio que se plantea debiera vertebrar la actuación pública.

Para trasladar adecuadamente este término al derecho, se necesita encuadrarlo en alguna categoría jurídica y, de entre las que

el Derecho, ofrece no parece encajar como derecho fundamental o principio constitucional relevante, sino más bien como una herramienta para lograr fines constitucionales, lo que permite



conceptuarlo como derecho orientado a lograr la eficacia del actuar administrativo.

Nuestro ordenamiento acoge la transparencia en diversos textos, con los que pretende trasladar el concepto como principio de actuación que refleje eficacia y honestidad, en el mundo tanto privado — particularmente el financiero— como en el público; y ello a fin de evitar pasados oscurantismos y corruptelas, que un mundo como el actual, y ante una crisis como la que en la actualidad estamos inmersos, no pueden permitirse en modo alguno. Esto es, no ya sólo principios éticos imponen que el concepto de transparencia se extienda como principio en el actuar público y privado, sino que también tal concepto debe concebirse como una útil herramienta que conduce a la eficacia en el actuar de los operadores jurídicos y, por tanto, a un uso más racional de los recursos.

La —a la fecha de redacción de este artículo— futura Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno será a tal efecto exponente de la filosofía de gestión que pretende imponerse, mas no debe quedarse en los principios que sienta, sino emplear las herramientas que con ella se establecerán para lograr precisamente tal implantación.

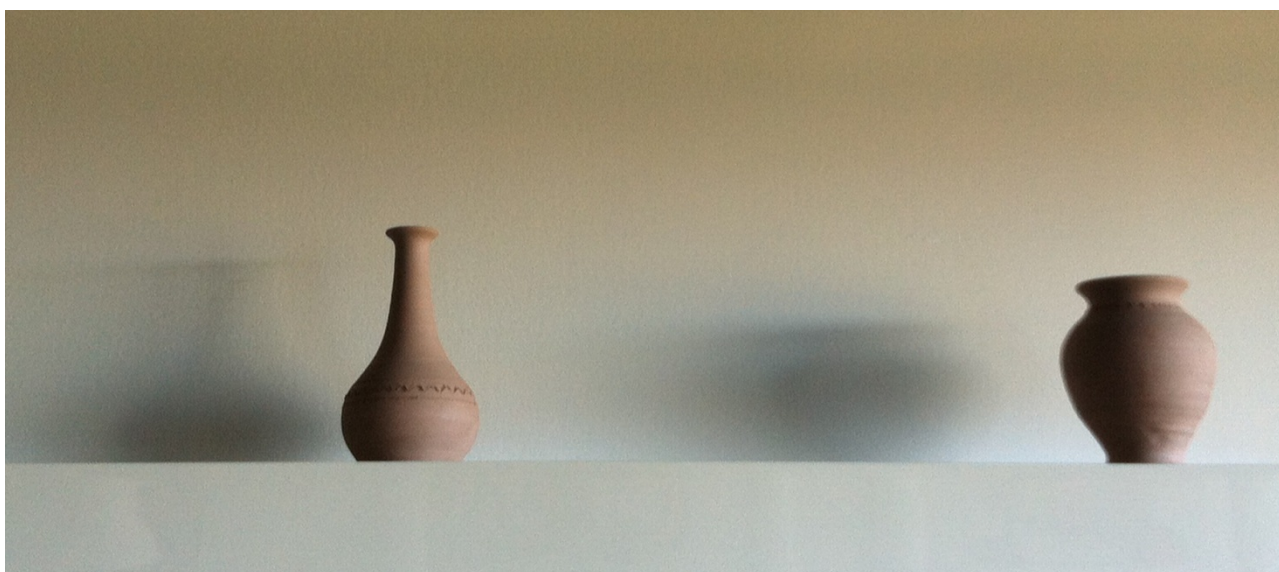
Este texto presenta más claros que oscuros, y desde luego muchos más avances que retrocesos; si bien se dicta en un contexto competencial complejo que impide llegar a mucho más, y las dificultades que presenta en su aplicación, su encaje en definitiva en el ordenamiento, será una cuestión de perseguir rectos funcionarios que lo interpreten, más que un motivo para que no se considere un buen intento que deba por ello seguir adelante y ser apoyado tanto por ciudadanos como por funcionarios.

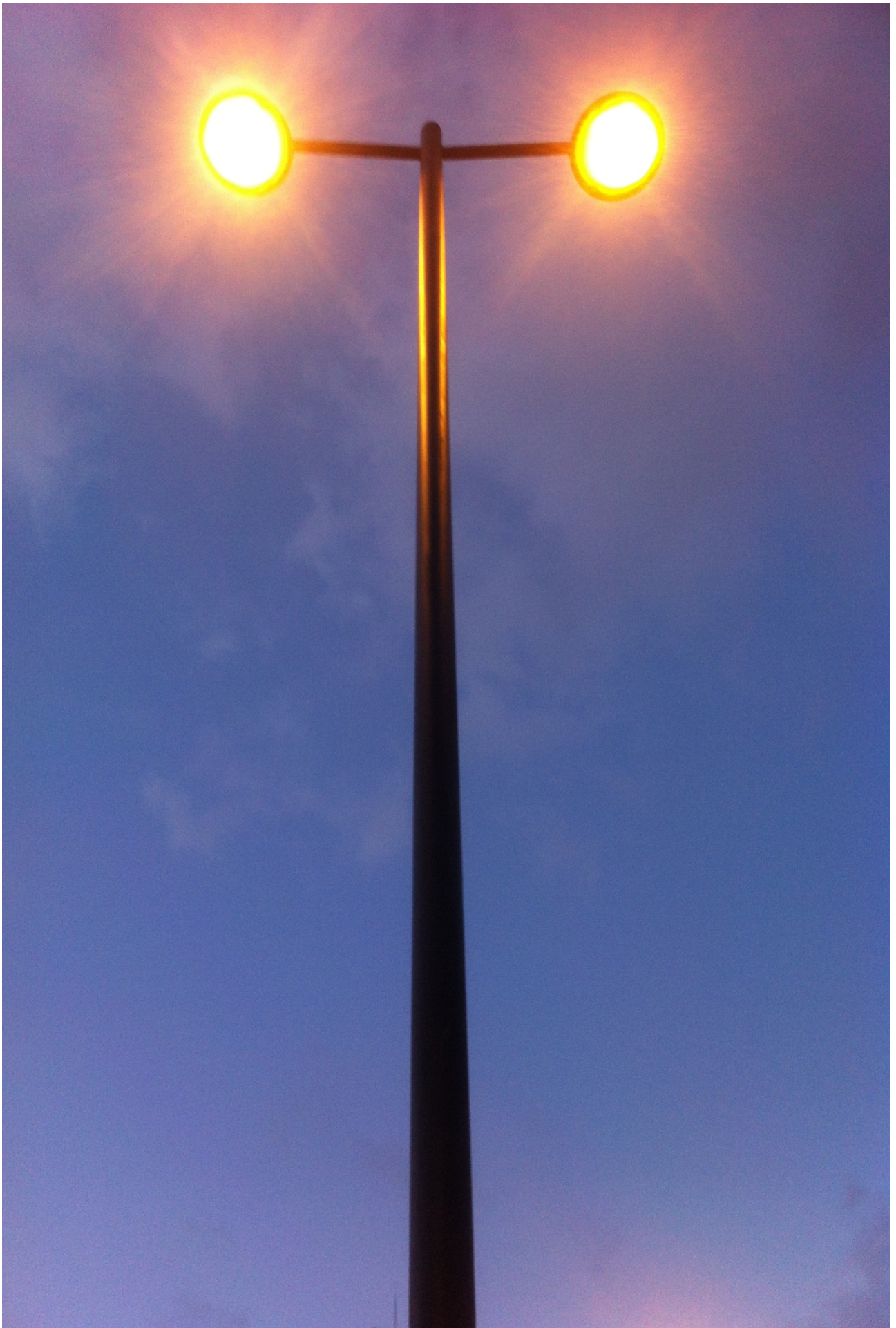
El balance, por tanto, al que puede llegarse de la transparencia como principio en nuestro ordenamiento, bien puede ser que la misma se contempla, y desde muchas vertientes, y que con el nuevo texto se contemplará de manera más racional y ordenada en su vertiente pública; mas todavía falta mucho por andar para que la transparencia se introduzca como principio en la mentalidad, no ya sólo de los particulares, sino en especial de la Administración, para que llegue a incorporarse como un modo cotidiano de gestionar.

El autor

Óscar Sáenz de Santa María Gómez-Mampaso

Licenciado en Derecho (ICADE, E-1), es Abogado del Estado desde 2001. De 2002 a 2009 presta servicios en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, coordinando varias Secciones de la Sala, asumiendo la representación y dirección letrada de la práctica totalidad de Ministerios y de la Delegación del Gobierno, también en los Juzgados de lo Contencioso y Civiles. En materia educativa dirigió procesos sobre personal, homologaciones, títulos, acreditación, Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) e implantación autonómica de la legislación educativa. Desde 2005 asesora además a diversas entidades del Sector Público, como la Sociedad Estatal de Infraestructuras Agrarias del Nordeste, las Fundaciones estatales Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y General Universidad Internacional Menéndez Pelayo, o el Museo Reina Sofía. Se incorpora en septiembre de 2009 como Abogado del Estado-Jefe del entonces Ministerio de Educación, siéndolo en la actualidad del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.





LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO, Y LA RESPONSABILIDAD EN LA ACCIÓN PÚBLICA

THE LAW “LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO”, AND RESPONSABILITY IN THE PUBLIC ACTION

Pedro Ramón Gómez de la Serna Villacieros

Diputado

Resumen

No existe poder *legítimamente desarrollado* sin transparencia, porque mediante ella los ciudadanos conocen lo que los poderes públicos hacen con su representación. Además, articulando la articulación la transparencia, el Estado tiene un instrumento para controlar eficazmente que sus órganos actúen conforme a la ley y al código ético, y para dar una respuesta jurídica y política si no lo hicieran.

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno articula, por primera vez en España, el desarrollo del principio de transparencia. Las previsiones de la Ley afectan a todas las administraciones públicas, y también a la Casa Real, al Banco de España y a las entidades públicas o privadas financiadas significativamente con fondos públicos; incluidos partidos, sindicatos y organizaciones empresariales.

Se establece que la información pública debe estar disponible libre y gratuitamente en todos los formatos o soportes posibles. El solicitante de información no está obligado a justificar el motivo de su solicitud, y se le debe facilitar la información solicitada en plazos muy perentorios. Además, este derecho de acceso tiene unos límites mínimos.

Los cargos públicos deben informar sobre “las funciones” que desarrollan, sobre la “información de relevancia jurídica” que gestionan y producen, y sobre los “datos económicos, presupuestarios y estadísticos” con que cuentan. Las prescripciones de Buen Gobierno exigen de los cargos públicos que actúen con eficacia, economía, eficiencia, calidad, diligencia, atención al interés general, imparcialidad, trato esmerado sin discriminaciones, y responsabilidad inexcusable, y también que lo hagan con respeto a la normativa, con reserva respecto a informaciones conocidos por su cargo, y obligándose a poner en conocimiento de la autoridad administrativa o judicial actuaciones irregulares que conozcan.

La Ley establece minuciosamente la reacción sancionadora del ordenamiento jurídico para todo el que incumpla las obligaciones indicadas en su texto.

Palabras clave: transparencia, publicidad activa, accesibilidad, legitimidad, buen gobierno, disponibilidad, información pública.

Abstract

Legitimately developed power does not exist without transparency, because through it the citizens know what the authorities do with their representation. The State has an effective instrument to regulate that their bodies act according to law and code of ethics, and to provide a legal and political response if they did not.

The law “Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno” articulates the development of the principle of transparency for the first time in Spain. The provisions of the law affect all levels of government, the Royal Family, the Bank of Spain and all public or private entities financed by government funds, including political parties, trade unions and business organizations.

Public information should be available in all possible formats freely and free. The information applicant is not required to justify the reason for the request, and public operators must provide the demanded information on time. Moreover, this right to access has minimum limits.

Public employees must report “functions” that develop on the “legally relevant information” they manage and produce, and the “economic, budgetary and statistical data” they work with. The requirements of Good Governance require public employees to act with efficiency, economy, quality, diligence, attention to general interest, impartiality, careful treatment without discrimination, and inexcusable responsibility, and do it respecting the rules, taking into consideration the known information with caution, and forcing themselves to make known to the court or administrative authority irregular actions they know.

The law articulates that the legal system establishes the appropriate penalties for anyone who fails to fulfill the obligations that this text.

Keywords: transparency, active publicity, accessibility, legitimacy, good governance, availability, public information.

1. Algunas consideraciones iniciales sobre la significación de la transparencia en el Estado Democrático

El Congreso de los Diputados aprobó el pasado mes de septiembre una de las leyes más importantes para el funcionamiento de los poderes públicos y para la regeneración democrática en nuestro

país, La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Esta ley está llamada a transformar muchas cosas: la manera de concebir el poder, el ejercicio de la actividad política, el funcionamiento de las instituciones, la pulcritud y el pundonor en la gestión y también la manera de concebir el lugar que deben ocupar los ciudadanos en un Estado Democrático desarrollado.



Decía Jean François Revel, en un provocador ensayo de los años ochenta, que la primera de las fuerzas que mueve el mundo es la mentira. Y añadía que, como quiera que la democracia es un régimen de opinión, es decir un régimen articulado sobre una opinión pública debidamente conformada, los dos elementos capitales para que el sistema democrático sea real, son, por un lado, la libertad de expresión, y por el otro, la verdad de la información emitida, es decir, la veracidad de los contenidos informativos publicados y la separación entre esos contenidos y la opinión publicada surgida de su análisis. Sólo mediante el libre acceso a una opinión libremente expresada y formada sobre contenidos verdaderos, existe profundidad democrática.

Pues bien, la transparencia es un estadio más en el desarrollo de las democracias occidentales. Ya no basta —aunque sea *conditio sine qua non*— con la libre expresión de contenidos verdaderos; hace falta además el acceso directo de los ciudadanos a la información; hace falta que el poder sea cristalino en su actuación y que los ciudadanos puedan observarlo, conocerlo, vigilarlo incluso; hace falta, en fin, que a los *checks and balances*, a los pesos y contrapesos propios de la división de poderes, se una el contrapeso del control ciudadano, diario y directo de los poderes públicos. Ya no basta que —en expresión de Montesquieu— *para la buena marcha de las cosas el poder controle al poder*. Hace falta algo más, algo que, por añadidura, compense la relativización que el desarrollo del denominado *estado de partidos* introdujo en la propia división de poderes. No se trata de sustituir la democracia representativa por la democracia directa; no se trata de articular una nueva vía de participación ciudadana; se trata de que los ciudadanos tengan conocimiento cabal de lo que los poderes públicos hacen con su representación; con su dinero; con su violencia delegada incluso. Se trata de un mayor control ciudadano respecto del poder. Y se trata de que tanto como haya podido perder la división de poderes en eficacia, pueda ser compensado por esta nueva forma de control de los distintos poderes y sectores públicos de actividad.

En ese sentido, podría afirmarse que, de la misma manera que el principio “no taxation without representation” constituyó un hito revolucionario en la concepción del poder, la transparencia acabará fraguando un nuevo principio evolutivo de la democracia, y no sólo porque la transparencia fortalezca la legitimación de los mecanismos impositivos, cuanto porque pueda estar dando origen a otra suerte de principio que podría sintetizarse en la siguiente expresión: “no existe poder *legítimamente desarrollado* sin transparencia.” Es no sólo un principio de vertebración estructu-

ral del poder, sino también un principio funcional o dinámico de su administración cotidiana.

No creo, en fin, exagerado afirmar en consecuencia que la transparencia, cuya primera fase se aprueba en dicha Ley, se incorpora al régimen constitucional con tal intensidad que pasará, mediante su desarrollo, a erigirse en seña de identidad del Estado Democrático desarrollado.

De la misma manera que el Estado de Derecho se asentó sobre la libertad negativa y que el Estado Social y Democrático lo hizo fundamentalmente sobre las libertades positivas y derechos de participación, la transparencia, como principio vertebrador, nos conducirá hacia un Estado Democrático —casi podríamos decir— de nueva generación. Se trata de que los ciudadanos sepan qué se hace con su dinero y qué se hace con su poder. Qué se hace y cómo se hace. Y Quién

lo hace, y con qué consecuencias lo hace. Y que lo sepa en todo momento, y no sólo para poder expresar más libre y más fundamentadamente su veredicto electoral cada cuatro años, sino también para colmar esa laguna del sistema representativo que significaba no poder prácticamente exigir responsabilidades en el ínterin entre dos procesos electorales.

Se trata del derecho a saber. Y se trata también de que el poder no pueda hacer aquello que no se pueda saber, aquello que —salvo las lógicas excepciones relativas a la seguridad, defensa, persecución de delitos, etc— no pueda ser conocido por los ciudadanos.

Se trata de inaugurar una nueva cultura política, porque esa variable política de potencial vigilancia ciudadana introducirá también, sin lugar a dudas, cambios de mentalidades y de hábitos en la acción pública, es decir, en quienes administran el poder delegado por la ciudadanía.

Si se ha llegado a afirmar que la Ley de Transparencia justifica casi en sí misma una legislatura, no es solo por lo que pueda tener de mecanismo regenerador de la vida política y de lucha contra comportamientos éticamente censurables —que también— sino por lo que además tiene de mecanismo de legitimación y de actualización del sistema democrático.

En un momento en el que se ha llegado a cuestionar, la transparencia aparece como un elemento de relegitimación del sistema, como un antídoto contra su petrificación y como un valladar de la representación política.

La transparencia es también, y ya se ha apuntado, un instrumento del Estado para que los operadores administrativos y políticos actúen conforme a la ley, al código ético socialmente vigente, no sólo desde el punto de vista de la prevención de los comportamientos indebidos que tradicionalmente han venido escapando del conocimiento de los poderes del Estado, sino también desde el punto de vista de la respuesta jurídica y política frente a los mismos por parte de esos poderes.

La transparencia no es, por todo eso, un mero eslogan; es un principio, y es un principio democrático de última generación. Es la respuesta del sistema representativo en un momento de crisis. Siempre se dijo que los problemas de democracia se superaban con más democracia: pues bien, esta es la respuesta de nuestro sistema: más transparencia.

Somos, es verdad, uno de los últimos países de la U.E. en aprobar su Ley de Transparencia. Hemos llegado tarde. Pero con esta ley, España estará a la vanguardia en esta nueva cultura democrática, y los españoles tendrán una de las mejores y más avanzadas leyes de transparencia de nuestro entorno. Esta reforma era inaplazable, y era ya urgente. La necesitaba nuestro país, la necesitaban nuestras instituciones, la necesitaban los ciudadanos, y la necesita en definitiva la democracia española.

Todo lo cual no significa que la futura Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno vaya a tener un efecto taumatúrgico y vaya a terminar de pronto con los comportamientos indeseables en la gestión de los asuntos públicos. La transparencia no es el antiguo bálsamo de fierabrás. Claro que no. En España existen problemas de fondo, que las meras leyes no pueden solucionar de manera automática. Algunos son problemas de simple corrupción, otros de opacidad o de falta de transparencia, otros de falta de honestidad, o de lealtad, o de altura de miras, o de simples hábitos democráticos. Son problemas de valores, de virtudes, de actitudes y de comportamientos. Y esta ley, que no puede acabar con todos esos problemas, se hace sin embargo eco de ellos, y viene a proponer en algunos aspectos —no pocos— importantes soluciones. Y viene a abrir un camino que no hemos hecho más que comenzar a recorrer y que sin duda es camino en la buena dirección.

2. La transparencia como método para la transparencia

Esta Ley ha atravesado un largo, plural, transparente y participativo proceso de elaboración. Uno de los primeros textos normativos que el gobierno elevó a Consejo de Ministros, allá por Marzo de 2012, fue este. Inmediatamente, se sometió a consulta pública electrónica en las redes sociales mediante la habilitación de una página web. Dicha página fue objeto de 80.000 visitas y recibió 3.700 observaciones planteadas por ciudadanos, asociaciones profesionales, organizaciones y plataformas especializadas en transparencia, y otras administraciones públicas, que pudieron opinar y aportar sus puntos de vista en aspectos fundamentales para la ley.

Una vez aprobado el proyecto de ley y remitido al Congreso de los Diputados, se decidió iniciar, de común acuerdo entre los grupos, un período de comparecencias de expertos que, por su calidad y pluralidad académica, por su relevancia institucional o por su importancia profesional, fue de enorme ayuda a los trabajos legislativos. Las comparecencias finalizaron en el mes de Mayo de 2013.

En el mes de Mayo, se produjo el debate de totalidad. Allí, los grupos hicieron nuevamente sugerencias y propuestas de reforma o mejora de la ley. No pocas de ellas, especialmente de CIU, PNV y UPYD —que son quienes han trabajado en sede de ponencia— han sido incorporadas mediante la aceptación de 20 enmiendas de calado. El Grupo Popular, fruto de los trabajos parlamentarios, incorporó 32 enmiendas más.

No fue posible el consenso entre los dos partidos mayoritarios en fase de ponencia. Ni fue posible tampoco ni en Comisión ni en Pleno de la Cámara Baja. Abandonar la ponencia de una ley tan trascendental para la vida democrática como la de transparencia no ha respondido a problemas relacionados con ella.

Aún queda la posibilidad de que se incorporen al consenso en el Senado, porque la ley merece la pena.

3. Evolución del proyecto de ley. Algunos elementos destacables

1. Cuando el texto del proyecto de Ley llegó a la Cámara, la transparencia no se iba a aplicar ni a los partidos, ni a los sindicatos, ni a las organizaciones empresariales, ni a las entidades públicas o privadas que se financien significativamente con fondos públicos, ni al Banco de España. Ahora, se les aplicará la transparencia. También la Casa Real será la primera y única Casa Real de Europa —y si no me equivoco, del mundo— en someterse a una ley de transparencia. El elenco de sujetos sometidos a la ley va mucho más allá del marco subjetivo que contempla el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos.
2. Cuando esta ley llegó al Congreso, el órgano de control de la transparencia no era independiente del Ejecutivo. Ese fue uno de los aspectos más cuestionados por los demás grupos. Ahora ya está garantizada su independencia mediante la creación, de nueva planta, de un Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno que tiene por objeto velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, del derecho de acceso a la información y de la observancia de las disposiciones de buen gobierno. Se ha buscado una composición equilibrada, racional, operativa, del Consejo (un Presidente, un Diputado, un Senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante del Defensor del Pueblo, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos, un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) sin prácticamente coste estructural alguno para el erario público. Se ha garantizado la independencia de su Presidente mediante un nombramiento de 5 años con el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara baja, y se ha decidido que no pueda ser cesado más que por causas tasadas en la ley. Se ha buscado la vinculación funcional a esa Cámara mediante la previsión de la elevación de una memoria anual y la obligatoriedad de comparecer cuantas veces lo solicite la correspondiente Comisión parlamentaria. Se ha dedicado todo un Título de la Ley a su regulación exhaustiva.
3. Cuando esta ley llegó al Parlamento, en materia de publicidad activa, no se hacía referencia a las competencias autonómicas. Hoy se especifica que las obligaciones de transparencia lo son sin perjuicio de la normativa autonómica correspondiente. Se han definido unos principios técnicos (accesibilidad, interoperabilidad, reutilización) demandados por los sectores. Se han introducido mecanismos de control y sanción. Y se han redefinido los extremos del actual artículo 8 de manera que se garantice que los ciudadanos tengan a su disposición toda la información económica, presupuestaria y estadística (contratos, convenios, subvenciones, presupuestos, retribuciones, perfiles profesionales, inventarios de bienes, resoluciones de compatibilidad, cuentas anuales, etc.) de los sujetos sometidos a publicidad activa, que estará disponible libre y gratuitamente para todos los ciudadanos. Este proyecto es mucho más ambicioso en las obligaciones de publicidad activa que las regulaciones de los países de nuestro entorno, que apenas inciden en ellas.
4. Cuando esta ley llegó al Congreso de los Diputados, el derecho de acceso a la información ni incluía todos los formatos o soportes posibles ni la norma incorporaba lo que se ha llamado la transparencia de la transparencia, es decir, la publicidad de las resoluciones limitativas del derecho de acceso. Tampoco se contemplaba el hecho de que no sea necesario motivar las solicitudes de acceso. Y en cuanto a los límites de

ese derecho de acceso a la información, que ha sido uno de los aspectos criticados, el listado coincide casi en su totalidad con el del Convenio del Consejo de Europa al efecto.

5. Cuando esta ley llegó a la Cámara, los artículos relativos al régimen disciplinario y sancionador en materia de buen gobierno, eran bien distintos de los actuales. Tanto desde el punto de vista sustantivo como técnico, el régimen ha experimentado una notable corrección y perfeccionamiento. Se han suprimido, a modo de ejemplo, las referencias a conductas punibles ya sancionadas por la legislación penal (malversación), o sanciones administrativas que podían solaparse con otras penales (inhabilitación). Aunque no por ello se elimina, para quienes cometan infracciones muy graves, la destitución del cargo y la imposibilidad de nuevo nombramiento para cargo similar durante un período entre 5 y 10 años. También en el ámbito sancionador se ha querido ser especialmente respetuoso con la normativa autonómica en cuanto a los órganos competentes para la incoación y sanción. Y se ha eliminado la posibilidad de destitución del cargo electo, aunque manteniéndola en su dimensión de alto cargo.

4. La transparencia y la responsabilidad en el servicio público, el ejercicio de la política y la gestión económica

Se describe a continuación la manera en que afectará esta Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno a la actitud y al comportamiento de los servidores públicos (políticos, funcionarios públicos y demás personal destinado en el denominado sector público), a las Instituciones y a cuantos se nutren de recursos públicos en forma de subvenciones, ayudas, convenios o contratos. Lo hace tanto a través de determinadas obligaciones de publicidad activa, como universalizando el derecho de acceso a la información y regulando las prescripciones del buen gobierno. Se analizan en lo que sigue cada uno de los referidos aspectos.

4.1. Publicidad Activa

Se trata de la obligación de que una serie de sujetos tengan que hacer pública la información jurídica, organizativa, económica y contable de carácter relevante. La enumeración de sujetos realizada por la Ley es de gran ambición, hasta el punto de que podemos afirmar que, en el ámbito del Derecho Comparado, nuestra legislación va a ser una de las de mayor ámbito subjetivo de aplicación. Tales sujetos son:

La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades que integran la Administración Local.

Las Entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.

Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las Entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades Públicas.

Las Corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en la ley sea superior al 50 por 100.

Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.

Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstas en la Ley. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de esta Ley. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación.

Además, será de aplicación a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, así como a las entidades privadas que perciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo 3.000 euros.

Respecto de todos ellos, debemos señalar las siguientes obligaciones de publicidad activa:

- a. *En primer término*, publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación, así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.

Las Administraciones Públicas publicarán, además, los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración.

- b. *En segundo lugar*, se establece la obligación de publicar determinada información de relevancia jurídica. En ese sentido, las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

- Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.
- Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen, la publicación se realizará en el momento de su aprobación.
- Los proyectos de reglamentos cuya iniciativa les corresponda.
- Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos.

- Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.
- c. *En tercer lugar*, se establece la obligación de publicidad de información económica, presupuestaria y estadística. Y en ese sentido, los sujetos incluidos deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa, con repercusión económica o presupuestaria, que se indican a continuación:
- Todos los contratos, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.
 - Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje, en volumen presupuestario, de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.
 - La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen, con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.
 - Las subvenciones y ayudas públicas concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.
 - Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.
 - Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.
 - Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de la Ley. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.
 - Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos, así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los cargos mencionados en el artículo 3 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local.
 - Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, así como de los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, en los términos

previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento orgánico no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones, se aplicará lo dispuesto en el artículo 14, apartado 4 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares.

- La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada Administración competente.

Los Partidos Políticos, los Sindicatos, y las empresas privadas que perciban ayudas o subvenciones de más de 100.000 euros anuales, o cuando tales ayudas o subvenciones superen los 3.000 euros y supongan al tiempo más del 40% de sus ingresos anuales, deberán publicar la información relativa a contratos o convenios formalizados cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración Pública. Asimismo, habrán de publicar la información en relación a las subvenciones que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública. De manera que los recursos obtenidos de su actividad privada que pudiera afectar a la confidencialidad contraída con terceros, quedaría en principio excluida. El criterio, pues, de la publicidad parece centrarse en el origen público de los fondos y de la contratación, lo cual es enteramente coherente con la regla de que la transparencia afecte a los recursos con origen en la financiación pública.



Por último, las Administraciones Públicas deberán publicar la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

En cuanto al cumplimiento por la Administración General del Estado de dichas obligaciones, se atribuye el control al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y se establece que el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa tendrá la consideración de infracción grave, a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario y sancionador.

Por otro lado, la Administración General del Estado se obliga a desarrollar un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, para facilitar el acceso de los ciudadanos a toda la información que hemos referido con anterioridad.

En definitiva, puede afirmarse que la práctica totalidad de los sujetos que ejercen potestades públicas o que se nutren de recursos públicos a través de ayudas, subvenciones, contratos o convenios públicos, deberán hacer un especial ejercicio de transparencia mediante la publicación de toda esa ingente información.

4.2. Derecho de Acceso

La Ley regula el denominado derecho de acceso con carácter universal, es decir, reconoce a todas las personas físicas o jurídicas, el derecho a acceder a la información pública en los términos establecidos en el artículo 105b) de la Constitución Española (CE).

Vaya por delante que dicho derecho no tiene carácter de derecho fundamental. Fue ésta una de las cuestiones debatidas y fue también una de las conclusiones de las comparecencias de expertos ante la Comisión Constitucional (especialmente concluyentes fueron las intervenciones de los reconocidos catedráticos, Santamaría Pastor y Tomás Ramón Fernández, al efecto), cuestión ésta que no corresponde analizar ahora.

Baste simplemente destacar al efecto que el reconocimiento del derecho de acceso se hace en el Título IV de la CE (“Gobierno y Administración”) y no en la Sección primera del Capítulo II del Título I (“de los derechos y libertades fundamentales”). En segundo lugar, la regulación en una Ley de carácter ordinario: Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Y por último, hasta el momento, el Tribunal Constitucional ha rechazado recursos de amparo contra denegaciones de acceso a información pública, basados en una vulneración del artículo 20 de la CE (precepto en el que se basan los que consideran que el derecho de acceso debe ser considerado como fundamental: libertad de información).

Por lo demás, tal exclusión tiene únicamente las siguientes consecuencias: regulación mediante ley ordinaria y no orgánica, exclusión de Decretos Leyes, posibilidad de que su contenido sea desarrollado por las Comunidades Autónomas, exclusión de un procedimiento preferente y sumario previsto para los derechos fundamentales e incompetencia del Tribunal Constitucional para conocer de las reclamaciones en amparo.

La Ley, acogándose al Convenio del Consejo de Europa, recoge determinadas limitaciones al derecho de acceso, la mayoría de las cuales se explican por sí mismas, cuales son: la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, o la protección del medio ambiente (aspecto

éste último que, por cierto, ha sido objeto de crítica: piénsese en la posibilidad de que los pirómanos tuvieran derecho de acceso a conocer los puntos de vigilancia contra el fuego en los parques nacionales, o que los furtivos pudieran tener acceso a los lugares de vida de determinadas especies protegidas). Y en todo caso, la propia ley reconoce que la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Especial consideración merece la protección de los datos de carácter personal que pudieran colisionar con el derecho de acceso. En ese sentido, la ley contempla que cuando la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la referida Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.



En todo caso, con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud conce-

derá el acceso previa ponderación, suficientemente razonada, del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

En los casos en que la aplicación de alguno de los límites al acceso no afecte a la totalidad de la información, la ley contempla la posibilidad de que se conceda el acceso parcial.

Tras regular un sistema de acceso muy sencillo y mediante solicitud —hasta el punto de que el solicitante no está ni siquiera obligado a justificar o motivar el motivo de su solicitud— la norma regula taxativamente, en una cláusula cerrada, las causas de inadmisión de las solicitudes: que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general; referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas; relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración; dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente; que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Los operadores públicos encargados de dictar resolución y facilitar la información solicitada deben, en todo caso, dictar resolución en el plazo de un mes, prorrogable por otro más cuando el volumen o complejidad de la información solicitada lo haga necesaria.

Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero.

La ley regula el silencio con carácter negativo. Efectivamente, transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. Tampoco es este el lugar para mayores consideraciones al efecto. Baste señalar que de las comparecencias de expertos en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados se extraen las siguientes conclusiones:

a. El derecho de acceso a la información no puede regularse con carácter absoluto, sino que está limitado por razones de interés público (por ejemplo, la seguridad, la defensa o la persecución de los delitos) o de interés privado (la protección de datos). Así se hace en todos los países que han regulado esta cuestión y, en el caso de España, así se desprende de la regulación contenida tanto en la Constitución como en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En cuanto al artículo 105 b) de la Constitución: la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. En cuanto al artículo 37 de la referida Ley 30/1992 (derecho de acceso a archivos y registros administrativos) señala que el ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley, debiendo el órgano competente, en estos casos, dictar resolución motivada. Pues bien, la propia consideración del derecho de acceso como un derecho sometido a límites hace que sea necesaria la previsión de que, en ausencia de respuesta

por parte de la Administración, se entienda que la solicitud de acceso a la información sea rechazada.

- b. Establecer un silencio positivo significaría que, por el mero hecho de que haya pasado el plazo fijado para resolver una solicitud de acceso a una determinada información, el solicitante obtendría el derecho incondicional a obtener cualquier información que pida (vulnerándose así los límites del derecho), sea ésta, por ejemplo, los planes de intervención de la guardia civil para detener a un miembro de una organización criminal, un historial clínico o los planes de evacuación en caso de atentado terrorista. Frente a un silencio positivo, sólo cabe a la Administración dar la información y, si no lo hace, el ciudadano podría reclamar a los tribunales por su incumplimiento de ejecutar esta obligación. En este caso, los tribunales no podrían entrar en el fondo del asunto y determinar si es procedente o no dar la información, sino sólo declarar la obligación de darla.
- c. El propio Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos oficiales de 2009, al regular el procedimiento de revisión, presupone el silencio negativo, al disponer que contra las decisiones denegatorias, expresas o presuntas, debe arbitrarse un recurso ante un tribunal o ante una instancia independiente e imparcial.
- d. En la Unión Europea, el silencio es también negativo, tanto en vía de solicitud como en vía de recurso.
- e. En Derecho comparado, el silencio negativo es la regla unánime. Todos los Estados occidentales que han aprobado normas de acceso a la información, han optado por acogerse al silencio negativo, de tal modo que la falta de respuesta en plazo tiene como efecto abrir la posibilidad de recurso, desde los pioneros, como Estados Unidos, hasta Francia, Italia, Reino Unido, Portugal, Canadá o Suiza.

El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave, a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

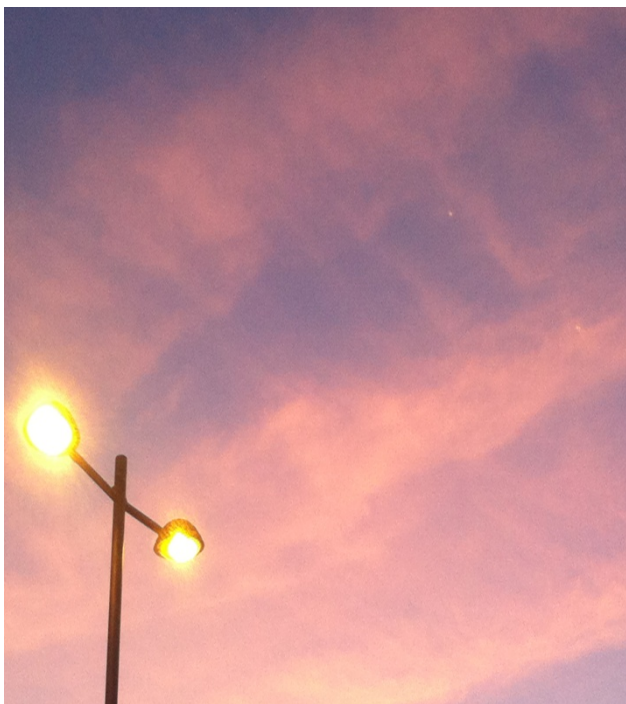
Como garantía de la voluntad del legislador de que la transparencia se convierta en seña de identidad de la actuación de los poderes públicos, la Ley prevé que las Administraciones Públicas establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna. Estos sistemas se encargarán de recabar y difundir la publicidad activa, recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información, realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada, realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información, llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia, y mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano.

El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución, deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días.

El acceso a la información será gratuito.

4.3. Buen Gobierno

Las prescripciones en materia de Buen Gobierno se aplicarán a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella. También a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales.



La Ley establece una serie de *principios de Buen Gobierno*, unos de carácter programáticos, que la Ley denomina “generales”, y otros de carácter funcional, denominados “de actuación”.

Tanto unos como otros vinculan a todos los operadores públicos y su incumplimiento conllevará consecuencias sancionadoras bastante considerables.

- a. Entre los *principios generales*, la ley contempla la transparencia en la gestión de los asuntos públicos —de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general—; el ejercicio de funciones con dedicación al servicio público; la imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular; el trato igual y sin discriminaciones; la diligencia debida y la calidad en la prestación de servicios públicos; el mantenimiento de una conducta digna y trato a los ciudadanos con esmerada corrección; la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen.
- b. Entre los *principios de actuación*, se citan el desempeño de su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y de los conflictos de intereses; la reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias; la obligación de poner en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento; ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que les fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público y el patrimonio de las Administraciones; no se implicarán en situaciones, actividades o inter-

eses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad; no aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente; desempeñarán sus funciones con transparencia; gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación; y no se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.

Respecto a la vulneración del régimen de incompatibilidades y a los conflictos de interés, el incumplimiento de las normas de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones que han de realizar las personas comprendidas en el ámbito de la Ley será sancionado de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5/2006, de 10 de abril de regulación de conflictos de intereses de miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado.

Finalmente, la Ley incorpora un ambicioso *régimen de infracciones* en materia de gestión económico-presupuestaria y disciplinaria.

- a. En cuanto a las *infracciones en la gestión económico presupuestaria*, la Ley contempla un amplio elenco de infracciones, todas ellas de carácter muy grave, que tienen la finalidad de lograr la estabilidad presupuestaria y terminar con malas prácticas de gestión económica que han conducido a las Administraciones Públicas a situaciones de enorme dificultad económica y financiera. En ese sentido, contempla, entre otras, la administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro; los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de la Ley General Presupuestaria o de la de Presupuestos Generales del Estado; la omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos; la ausencia de justificación de la inversión de determinados fondos; el incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública de conformidad con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto; la realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la Ley; la suscripción de un convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; la no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio; la falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido, la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio financiero; la no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio; la no adopción de un acuerdo de no disponibilidad; la no constitución del depósito que se

hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos al efecto.

- b. En cuanto a las *infracciones de carácter disciplinario*, se distingue entre infracciones muy graves, graves y leves.
- Son *muy graves*, entre otras, el incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía; toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo; la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos; la publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función; la negligencia en la custodia de secretos oficiales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido; la violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito; la prevalencia de la condición de alto cargo para obtener un beneficio indebido para sí o para otro; la obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales; la realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga; el acoso laboral.
 - Regula como infracciones *graves* el abuso de autoridad en el ejercicio del cargo; la intervención en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención; la emisión de informes y la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio; no guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio; el incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades.
 - Y en cuanto a las infracciones disciplinarias *leves*, se contemplan como tales la incorrección con los superior-

res, compañeros o subordinados; o el descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones, entre otros.

En cuanto a la respuesta sancionadora, la ley prevé, para los autores de infracciones muy graves, tanto la destitución del cargo que ocupen, salvo que ya hubiesen cesado, así como la imposibilidad de ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre 5 y 10 años. Cuando las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pondrá los hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras la autoridad judicial no dicte una resolución que ponga fin al proceso penal. En todo caso, la comisión de las infracciones relacionadas con la gestión económica, conllevará la obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente, así como la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública.

5. Conclusión

En definitiva, la transparencia en España pivotará en el futuro sobre los siguientes ejes:

1. Una amplia obligación de publicidad activa de cuantos ejercen potestades públicas y de cuantos se financian sustancialmente con fondos públicos. Dicha publicidad pondrá al alcance de todos los ciudadanos la información organizativa, jurídica, económica y contable de cada organización y de sus responsables.
2. Una regulación del derecho de acceso de todos los ciudadanos a las administraciones públicas, con escasos y justificados límites.
3. Una serie de principios de Buen Gobierno, tanto programáticos como de actuación.
4. Una reacción sancionadora del ordenamiento jurídico para los responsables y operadores públicos que vulneren la publicidad activa, el derecho de acceso o el buen gobierno.

De esta manera, la Ley comenzará una andadura abriendo un camino de transparencia, control y eficiencia en la gestión pública que, hasta la fecha, no había sido explorado en España.

El autor

Pedro Gómez de la Serna Villacieros

Licenciado en Derecho, abogado en ejercicio, Técnico del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Empresario.

Fue Director General del Gabinete del Ministerio del Interior (2000), Presidente ejecutivo de la Sociedad Estatal de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios (2001), Director General de la Administración Periférica del Estado del Ministerio de Administraciones Públicas (2002) y Director del Gabinete del Vicepresidente segundo del Gobierno (2003).

Entre otras distinciones, está en posesión de la Gran Cruz de Isabel la Católica, y de la Encomienda de Número del Mérito Civil.

En la actualidad es diputado por Segovia y como tal es Portavoz de la Comisión Constitucional, Vocal de la Comisión de Interior, Vocal de la Comisión de Cultura, y Vocal de la Delegación española en la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Ha sido Ponente de la Ponencia del Proyecto de Ley de Transparencia, Información Pública y Buen Gobierno.



La transparencia y la mejora de los sistemas educativos

LA TRANSPARENCIA Y LA MEJORA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS. EL CASO DE PISA

TRANSPARENCY AND IMPROVING EDUCATION SYSTEMS. THE CASE OF PISA

Andreas Schleicher

Pablo Zoido Lobatón

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)
Dirección para la Educación y las Competencias

Resumen

Las evaluaciones internacionales como PISA ayudan a fomentar un clima de transparencia que puede ayudar a mejorar la calidad, equidad y eficiencia de la educación. Estas evaluaciones no son más que una herramienta de aprendizaje que viene a enriquecer lo que nos aportan evaluaciones nacionales y regionales. La misión principal de estas evaluaciones no es otra que la de fomentar un diálogo constructivo y positivo sobre lo que es posible hacer o conseguir. PISA permite a los países aprender de las experiencias de otros que se enfrentan a retos similares. Las comparaciones internacionales pueden ser un poderoso instrumento para la reforma y la mejora, porque los sistemas de educación pueden mirarse a sí mismos a la luz de los objetivos, prácticas y políticas puestos en marcha en otros países. Los sistemas con mejores resultados muestran lo que es posible conseguir en educación, en términos de calidad, equidad y eficiencia, y pueden fomentar una mejor comprensión de cómo los diferentes sistemas educativos abordan problemas similares.

Palabras clave: PISA, evaluación, transparencia, comparación internacional, mejora educativa.

Abstract

Large scale international evaluations, such as PISA, help create more transparency and can help improve the quality, equity and efficiency of education systems. These evaluations are a tool for shared learning that are designed to enrich national and regional efforts to evaluate the quality of education systems. The main goal of such tools is to encourage a constructive and positive dialogue about what is possible. PISA affords countries and system the opportunity to learn about the experiences and expertise of others that are confronted to similar challenges. International evaluations can also be a powerful tool for reform and improvement as education systems can look themselves in the mirror of the performance, objectives, practices and policies that other countries and systems have already put in place. Top performing systems show what is possible in terms of performance, equity and efficiency and can help foster our understanding of how different education system tackle similar challenges.

Keywords: PISA assessment, transparency, international comparison, educational improvement.

1. Introducción

En la oscuridad, todas las escuelas y los sistemas educativos parecen iguales. Todos creemos que vivimos en el mejor mundo posible —o justo lo contrario—, que nuestros alumnos, profesores, directores de escuelas centros escolares, autoridades educativas, universidades, y el sistema educativo en general es el mejor —o el peor— de todos los posibles. Inevitablemente, nuestra visión no es más que una percepción sesgada de una parte de la realidad.

El mundo se está convirtiendo rápidamente en un lugar diferente, y la globalización y la modernización imponen nuevos retos a los individuos y las sociedades. Poblaciones cada vez más diversas e interconectadas, el rápido cambio tecnológico tanto en el trabajo como en la vida cotidiana, y la disponibilidad instantánea de enormes cantidades de información son sólo algunas de estas nuevas tendencias, que nos afectan constantemente, que nos enfrentan a situaciones nuevas y que exigen nuestra atención tarde o temprano, constante o puntualmente.

En contraste con esta nueva realidad global, la educación sigue siendo una actividad principalmente local. Esto no es sólo porque en la mayor parte de los centros educativos el proceso de interacción humana es principalmente local. Se debe también a todo tipos de barreras que suelen existir entre los centros, los educadores y los propios sistemas educativos, y que los mantiene artificialmente aislados y desconectados.

Algunas de estas barreras son "naturales", creadas por el idioma y la cultura, pero otras resultan de la escasa transparencia del propio sistema, y de la falta de información pública fácilmente accesible. A menudo, la educación sigue siendo dominada por creencias, tradiciones y, a veces, por ideologías. Como resultado, los sistemas educativos pueden tener dificultades para facilitar que las escuelas y los maestros compartan y desarrollen conjuntamente conocimientos y procesos para mejorar su trabajo, satisfacción y rendimiento. Mientras que las administraciones y autoridades que manejan los sistemas de educación pueden tener acceso a algunas pruebas sobre el rendimiento escolar, los que están en la primera línea, en el día a día de la escuela, a menudo

no tienen acceso a esta información, o no tienen la capacidad de acceder a ella por falta de tiempo, y se enfrentan frecuentemente con duros obstáculos para acceder a los conocimientos disponibles sobre las mejores prácticas en el aula.

Existen muros similares entre los sistemas educativos y países. En general, hay pocas herramientas para poder trascender la experiencia propia y mirar más allá de lo que está bajo el control inmediato de las instituciones nacionales, regionales y locales. Solo existe un número muy limitado de instrumentos para que aquellos que lo deseen puedan mirar hacia fuera y aprender de las políticas y las prácticas educativas desarrolladas e implementadas más allá del entorno más inmediato. Al contrario que otras disciplinas y ciencias, como pueda ser la medicina, este es un desafío particular en el campo de la educación, ya que consideraciones éticas y prácticas limitan el uso de los métodos experimentales para explorar políticas y prácticas alternativas.



Aun así, los sistemas educativos pueden avanzar mucho en este sentido. La clave está en trabajar juntos para construir sobre la base de retos comunes y potenciar el poder del aprendizaje mutuo, compartiendo experiencias y conocimientos a partir del trabajo y la cooperación internacional, tal y como es el caso en muchos otros sectores económicos y sociales. La educación siempre ha sido una industria del conocimiento, en concreto de la transmisión de conocimientos, pero todavía está lejos de convertirse en una industria del conocimiento en el sentido de la creación del mismo, del desarrollo de iniciativas que generen y compartan nuevas ideas desde el terreno, desde la cotidianidad de la enseñanza. Pero la enseñanza y la educación pueden convertirse

en una industria, en una profesión en la que las prácticas, el conocimiento y los procesos estén siendo constantemente transformados por un mejor entendimiento sobre lo que funciona de forma eficaz en cada contexto y en cada situación. Es posible identificar las prácticas y las políticas que consistentemente están relacionadas con los mejores resultados. Como en muchos otros campos, los profesionales de la educación pueden esperar que sus tareas, procesos y comportamientos sean transformados por la evidencia y la investigación de forma continua y que la mejora se convierta en una constante, más como proceso que como objetivo.

Las comparaciones internacionales pueden mostrar lo que es posible en términos de calidad, equidad y eficiencia de los servicios educativos alcanzados por aquellos sistemas que consiguen mejores resultados. Los sistemas con mejor desempeño pueden fomentar una mejor comprensión de cómo los diferentes sistemas educativos abordan problemas similares. También pueden ayudar a establecer objetivos significativos. Los logros de aquellos países y sistemas que alcanzan ciertas metas pueden servir a otros países como guía para establecer las suyas propias, asequibles y que pueden ser evaluadas de forma objetiva, con indicadores cuantitativos susceptibles de ser comparados internacionalmente. Los líderes educativos del mundo marcan no sólo lo que es posible, sino también establecen marcas y metas medibles, objetivas y realistas para el resto de países.

Además, y siendo ello no menos importante, las comparaciones internacionales muestran que existe la capacidad para mejorar los sistemas educativos rápidamente. Las experiencias de los países muestran no sólo que algunos países logran resultados muy superiores a la media, sino también que es posible mejorar en periodos de tiempo relativamente cortos. Algunos países ven así corroborados sus esfuerzos, otros experimentan avances tanto en los niveles de calidad como en la equidad en los resultados. Ante esta evidencia, incluso los que afirman que la posición relativa de los países se debe principalmente a factores sociales y culturales han de conceder que la mejora educativa es posible. Frente a la relativa estabilidad de una cultura, un idioma o ciertos valores sociales, la calidad de la educación puede mejorar rápidamente sin que estos factores cambien radicalmente. Las instituciones y políticas educativas son lo suficientemente flexibles y susceptibles de ser reformadas como para constituir un vehículo importante de mejora en los resultados de los alumnos.

Aunque las comparaciones internacionales, por sí mismas, no pueden identificar relaciones causa-efecto entre insumos, procesos y resultados educativos, sí que pueden arrojar luz sobre los factores relacionados con un mejor desempeño. Así, es posible establecer cuáles son las claves que están asociadas con mejores resultados; por ejemplo, comparando las características de los sistemas con un mejor rendimiento y estudiando en detalle las similitudes y diferencias de aquellos factores que juegan un papel decisivo en los sistemas con mejores rendimiento. Estos estudios también pueden dar visibilidad a estos factores entre los educadores, los responsables políticos y el público en general.

Este artículo examina los méritos de las comparaciones internacionales como motores de la transparencia y el cambio educativo. Para ello, se sirve del ejemplo del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés, *Programme for International Student Assessment*), que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) puso en marcha en el año 2000 para evaluar y supervisar los resultados de la enseñanza entre los países. El ejemplo de PISA es interesante en este contexto, ya que la OCDE no tiene poderes legislativos o financieros a través de los cuales se podría ejercer una influencia directa sobre las políticas públicas. La OCDE produce indicadores estandarizados a nivel internacional de forma coordinada para

que resulten comparables. También utiliza estos mismos indicadores a fin de producir evidencias, análisis y asesoramiento para los países que participan en los diferentes programas, como PISA, en los que trabaja la organización. PISA no es más que un ejemplo simbólico de lo que ya hace la OCDE en otras materias, como puedan ser la cooperación en otra clase de políticas, tales como el crecimiento económico, la financiación pública, o la lucha contra la corrupción. A pesar de no contar con ningún tipo de competencias educativas, PISA ha impulsado, en algunos países, importantes reformas, y en algunos casos cambios significativos sin precedentes en décadas anteriores.

2. El diseño y el impacto de PISA

Para algunos, la evidencia comparativa internacional se ha convertido en el Santo Grial o la piedra filosofal de la política educativa actual. En menos de una década, parece que las evaluaciones internacionales como PISA se han convertido en indispensables. Cuando en tiempos pasados las reformas educativas solían ser concebidas como un dominio esencialmente nacional, la cooperación internacional juega hoy un papel notable en muchos sistemas educativos.

Uno de los logros más importantes de estas evaluaciones, compartido en muchos casos con esfuerzos nacionales, es el cambio en el enfoque de la política educativa. Estas evaluaciones ponen el énfasis en los resultados de la educación, en el producto, en los conocimientos y destrezas acumulados por los propios alumnos; mientras que, en muchas ocasiones, la atención, en las reformas educativas, estaba dirigida hacia los elementos que se ponen en práctica para obtener esos resultados, ya sean los recursos materiales —tales como los libros de texto, la propia infraestructura de las escuelas y las aulas—, los procesos educativos —como pueda ser el currículo, la pedagogía o el número de alumnos por clase—, o los recursos humanos —el profesorado, el liderazgo de la escuela, etc—. Evidentemente estos factores son fundamentales, pero no tienen por qué convertirse en el principal objetivo de una reforma educativa en sí misma.

Al cambiar el enfoque, y haciendo que los resultados sean visibles públicamente dentro de un marco comparativo a nivel internacional, las evaluaciones comparadas a nivel global logran que el trabajo de los sistemas de educación y de sus principales actores sea más transparente. En efecto, el ejemplo de PISA sugiere que la evidencia comparativa y esta mayor transparencia pueden ayudar a que una mejor información permita a ciertos grupos expresar mejor sus necesidades, los retos a los que se enfrentan y establecer metas para proponer reformas que mejoren su situación. Gracias a una mayor transparencia es posible que la opinión pública pueda tener un mayor impacto en el cambio educativo y en la confección de nuevas normas, reglamentos y cambios legislativos. Una mayor transparencia también puede contribuir a concienciar a la opinión pública y las familias sobre la importancia de la educación y sobre el papel crucial que todos los actores juegan, tanto en casa, como en los centros educativos. Por último, más información y más transparencia puede ayudar a construir puentes que faciliten la colaboración entre estos diferentes actores o incluso dentro de cada uno de tales grupos.

Pero también hay escépticos, que asimilan la búsqueda de datos comparativos y de evaluaciones internacionales con la piedra filosofal, que, buscada por los alquimistas medievales a fin de transmutar metales ordinarios en oro, produciría riquezas incalculables, en el supuesto, claro, de que las leyes de la oferta y la demanda dejasen de operar. Su argumento suele ser que pesar a la vaca no hace que la vaca engorde. También hay preguntas sobre hasta qué punto las lecciones en materia de políticas, derivadas de

las comparaciones internacionales, pueden ser transferidas a diferentes contextos socioeconómicos y culturales.

El Santo Grial es un objeto bien definido y descrito, y sólo había un verdadero Grial. La piedra de los alquimistas era fácilmente reconocible, solo tenía que transformar un metal ordinario en oro. Sin embargo, cuando se trata de comparar los resultados educativos, hay muchas visiones opuestas sobre cuáles son los resultados deseables para los sistemas educativos. Por lo tanto, los gobiernos que participan en evaluaciones internacionales como PISA tienen que tomar decisiones difíciles cuando se trata de establecer el alcance y la naturaleza de PISA. Dificultades similares surgen con respecto a las metodologías que se utilizan para hacer que los resultados educativos sean susceptibles de evaluación cuantitativa, y para comparar y analizar los resultados de estas evaluaciones. Los alquimistas medievales trataban de seguir los dictados de su ciencia. Pero su ciencia era incorrecta. La búsqueda del Santo Grial estaba cargada de pistas falsas y símbolos crípticos. También en este caso, los investigadores y los educadores tienen que tomar decisiones difíciles en el diseño de las metodologías de PISA, que se describen detalladamente en el informe técnico de PISA (OCDE, 2011). El trabajo técnico y metodológico en este sentido es constante, y cada edición de PISA mejora y refina lo que se mide y cómo se mide, de manera que refleje experiencias y conocimientos acumulados de una edición a la siguiente.

Los gobiernos establecieron PISA a finales de 1990 para comparar, de manera regular, la calidad, la equidad y la eficiencia de sus sistemas escolares, en función de los resultados del aprendizaje obtenidos por los alumnos al final de la educación obligatoria. En el corazón de PISA está una prueba estandarizada, con una serie de preguntas acordadas internacionalmente y que se aplica a una muestra representativa de estudiantes de las escuelas de los países participantes. La edad de 15 años fue elegida como punto de comparación, ya que representa el último punto en el que la educación sigue siendo en gran medida universal. PISA está estrechamente alineada con el Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de los Adultos (PIAAC). Es este Programa la evaluación de la OCDE de las competencias para adultos que comienza a los 16 años —donde termina PISA— y se extiende hasta los 65 años de edad. Mientras que PISA mira hacia atrás, a fin de establecer el grado de eficacia de los sistemas escolares que sientan las bases para el éxito en la vida académica y profesional, PIAAC estudia cómo estas habilidades son moduladas por la formación post obligatoria y el aprendizaje que tiene lugar en el centro de trabajo.

Aquí están algunos de los principios generales acordados entre los países para orientar el desarrollo y el uso de PISA:

- PISA está orientado a las políticas. Se centra en el suministro de datos y análisis que puede ayudar a orientar las decisiones de política educativa. Mediante la vinculación de datos sobre los resultados de los estudiantes con los datos sobre factores clave que determinan el aprendizaje dentro y fuera de la escuela, PISA pone de relieve las diferencias en los patrones de desempeño e identifica las características comunes a los estudiantes de alto rendimiento, a las escuelas y a los sistemas educativos.
- PISA se realiza cada tres años para que los países puedan analizar, estudiar y evaluar su progreso en el cumplimiento de unos objetivos-clave de aprendizaje. El diseño básico de la prueba se ha mantenido constante para facilitar la comparabilidad de cada evaluación y así permitir que los países puedan estudiar la relación existente entre las reformas políticas y la mejora de los resultados educativos.

- PISA evalúa tanto el conocimiento de los estudiantes, sobre el contenido de las materias evaluadas en la prueba—lectura, matemáticas y ciencias—como la capacidad de los individuos para aplicar ese conocimiento de manera creativa, incluso en contextos novedosos.
- La prueba PISA está diseñada para proporcionar datos comparables en una amplia gama de países, que actualmente cubre unos 70 sistemas educativos que suponen más del 80% de la economía mundial. PISA dedica considerables esfuerzos a lograr que las comparaciones no sean afectadas por elementos culturales y lingüísticos específicos. La prueba asume un cierto equilibrio entre las diferentes culturas de los países y sistemas que participan, de forma que esta la amplitud cultural y lingüística pueda quedar reflejada en los materiales de evaluación desarrollados. Numerosos mecanismos han sido desarrollados y aplicados de forma estricta para garantizar la calidad en el diseño de la prueba, la traducción de la misma, el diseño de las muestras y la recogida de datos. La población estudiantil participante se basa en la edad y no el grado o curso. De esta forma se asegura que las comparaciones internacionales son válidas y representan de un modo general los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos por los alumnos durante la educación obligatoria.
- PISA es una herramienta de aprendizaje mutuo y de colaboración internacional. Las decisiones sobre el alcance y la naturaleza de las evaluaciones PISA y los antecedentes recogidos se llevan a cabo por los principales expertos de los países participantes. Los gobiernos orientan y supervisan estas decisiones basadas en intereses comunes y preocupaciones compartidas de política educativa.

3. La transparencia en la educación

El impacto de las comparaciones internacionales es naturalmente mayor cuando éstas revelan que un país obtiene un desempeño menor. El impacto de evaluaciones internacionales como PISA ha

creado en algunos países un importante impulso político. En muchos casos ha permitido que numerosos agentes educativos — incluidas las organizaciones de maestros, padres, o directores de escuelas— participen en el dialogo y en el debate previo a la elaboración de importantes reformas educativas.

Igualmente importante es el hecho de que las comparaciones internacionales hayan tenido un impacto significativo en los países que no lo hacen mal en términos absolutos, pero que se vieron sorprendidos por unos resultados que diferían de sus expectativas generales. En Alemania tras PISA 2000, el debate y los cambios en política educativa fueron intensos. Los resultados, más bajos de lo esperado, provocaron un debate público importante, llegando a ser conocido como el "shock de PISA". Por ejemplo, la equidad en las oportunidades de aprendizaje a menudo se había dado por sentada. Los esfuerzos para asegurar que las escuelas contasen con medios y recursos de manera equitativa habían sido significativos. Los resultados de PISA 2000, sin embargo, revelaron grandes disparidades socio-económicas, particularmente entre escuelas. Otros análisis relacionados con la segregación socio-económico en el sistema sugirieron que los estudiantes alemanes de estratos sociales más privilegiados se encontraban en las escuelas de mayor prestigio académico, escuelas con un rendimiento educativo más elevado; mientras que los estudiantes de entornos sociales menos privilegiados se hallaban en escuelas profesionales, de menor prestigio, y que solían obtener un rendimiento más pobre. Esto planteó la posibilidad de que los sistemas educativos potenciasen, en lugar de moderar, las desigualdades socio-económicas. Tales resultados, y el debate público que siguió inspiraron una amplia gama de iniciativas de reforma, relacionadas con la equidad, en Alemania. Algunos de estos cambios han contribuido a cambiar el modelo educativo alemán. Por ejemplo, otorgando un mayor peso de la educación pre-escolar, que hasta entonces había sido considerada, en gran medida, como una asistencia social y no como un factor fundamental para la educación temprana en destrezas sociales y cognitivas; o estableciendo estándares nacionales de educación, en un contexto donde la autonomía regional y local había sido durante mucho tiempo el paradigma dominante; y por último, pero no menos importante, dando un mayor apoyo a los estudiantes más desfavorecidos socio-económicamente y a otros como los estudiantes de origen inmigrante.

Para muchos educadores y expertos alemanes, las disparidades socio-económicas que PISA ha puesto de manifiesto no han sido necesariamente sorprendentes. Sin embargo, a menudo se daba por sentado que a los niños de entornos más desfavorecidos les iría tan bien en la escuela como al resto. Se consideraba que este era un asunto en el que las políticas públicas no tenían nada que hacer. Sin embargo, PISA reveló no solamente que los antecedentes socio-económicos tienen un impacto importante en los estudiantes y en su desempeño escolar, sino también que la relación entre aquel entorno y estos resultados varía conside-



rablemente entre los países. Mientras que en algunos países el nivel socio-económico de los alumnos determina de forma considerable su rendimiento en la prueba, en otros esta relación no es tan estrecha. Hay países que logran moderar las disparidades socio-económicas de manera mucho más efectiva. Hay sistemas que muestran que la mejora es posible y que las políticas públicas, tanto de administraciones nacionales como regionales, pueden servir de impulso para que las desigualdades sociales no se traduzcan en desigualdades en el rendimiento en la escuela. El hecho de que en muchos sistemas individuales de entornos desfavorables logren demostrar altos niveles de rendimiento sugiere que el nivel socio-económico de un alumno, de un centro escolar, de una región o de un país, no tiene porque convertirse en su destino.

Mostrar que un alto rendimiento y una mejora considerable son posibles es uno de los méritos más importantes de las comparaciones internacionales. Ya sea en Asia (como Japón, Corea, Singapur o Shanghái-China), en Europa (como Finlandia o Estonia) o en América del Norte (como Canadá) muchos países muestran un buen resultado general en pruebas como PISA que no está necesariamente asociado con mayores desigualdades sociales. En algunos países, el éxito es algo consistente y predecible. En Estonia o Finlandia, en 2009, las diferencias entre centros suponían menos del 5% de la variación en el rendimiento de los estudiantes. Por lo tanto, los padres pueden contar con que sus hijos logran alcanzar unos estándares altos y consistentes de rendimiento en cualquier escuela.

Por último, pero no menos importante, algunos países han demostrado que una mejora significativa se puede lograr en un período de tiempo relativamente limitado. Como se ha señalado antes, en Alemania se registraron mejoras significativas, tanto en la calidad y la equidad de sus sistemas escolares, entre 2000 y 2009. El rendimiento promedio de Corea ya era muy alto en el año 2000 y, sin embargo, los coreanos estaban preocupados porque sólo una pequeña elite logró niveles de excelencia en la evaluación de lectura de PISA en aquel entonces. En menos de una década Corea fue capaz de duplicar el porcentaje de estudiantes que alcanzan la excelencia. Una revisión a fondo del sistema educativo de Polonia ayudó a reducir drásticamente la variabilidad del rendimiento entre las escuelas, y a dar la vuelta a la situación en los centros de más bajo rendimiento, aumentando el rendimiento global en más del equivalente a medio curso escolar. Portugal fue capaz de consolidar un sistema educativo fragmentado y mejorar el rendimiento global y la equidad; y lo mismo hizo Hungría. Incluso los que afirman que la posición relativa de los países en PISA refleja principalmente los factores sociales y culturales han tenido que reconocer que la mejora educativa es posible.

Muchas investigaciones se han centrado en las características de estos sistemas educativos. En algunos países, los gobiernos han utilizado la información facilitada por PISA sobre su posición relativa a nivel internacional como un punto de partida para estudiar las políticas y prácticas en los países que operan en las mismas circunstancias y que logran mejores resultados. Estos estudios han dado como resultado un conjunto de recomendaciones de políticas específicas para la mejora educativa. La OCDE elabora muchos de estos estudios de forma regular, en lo que se da en llamar “revisión por pares”. Consiste en someter a una evaluación el sistema educativo propio; evaluación en la que participan diferentes países que comparten un mismo reto y en la que las recomendaciones derivadas de ella para un país en concreto están elaboradas por esos mismos países. Así, se fomenta no solamente una mayor colaboración entre países, sino también un

aprendizaje mutuo dentro de la confianza y el respeto por las diferencias y por el contexto de cada sistema.

Como resultado de todo esto, el punto de referencia para las políticas públicas en materia de educación ya no es una meta nacional, regional o local. Cada vez más el rendimiento de los sistemas educativos más exitosos se mide a nivel global e internacional. La visibilidad pública de las comparaciones internacionales a veces ha transformado lo que antes pretendía ser un debate educativo técnico y especializado en un debate público con los ciudadanos, lo que les permite reconocer que el rendimiento educativo de sus países no sólo tendrá que coincidir con el rendimiento promedio, sino que tendrá que hacerlo mejor, si sus hijos quieren optar a puestos de trabajo mejor remunerados, más gratificantes y menos vulnerables a las vicisitudes de una economía y un mercado laboral global.

4. Poner las metas nacionales en una perspectiva más amplia

Las comparaciones internacionales también pueden desempeñar un papel importante para establecer objetivos nacionales de desempeño desde una perspectiva comparada internacional. Las autoridades educativas a menudo se enfrentan a un dilema: Es posible que, si el porcentaje de estudiantes que obtienen buenos resultados aumenta, algunos digan que los estándares deben haberse reducido. Detrás de la sospecha de que mejores resultados reflejan unos estándares bajos está, a menudo, la creencia de que el rendimiento general de la educación no puede mejorar. Las comparaciones internacionales permiten situar estas creencias y percepciones en un marco de referencia más amplio. Estas comparaciones permiten que las escuelas y los sistemas educativos se miren en el espejo del desempeño de otros países; y así, algunos sistemas han adoptado una perspectiva más amplia y abierta. Para mejorar hay que saber reconocer que se puede hacer mejor y, por lo tanto, aceptar que existen oportunidades para crecer, aprender y conseguir mejores resultados. Adoptar esta actitud activamente, proponerse este punto de vista y relacionar de manera sistemática los resultados nacionales con el rendimiento internacional otorga una función muy importante a las evaluaciones internacionales, como pueda ser PISA, en lo concerniente al desarrollo de normas, estándares, prácticas y objetivos nacionales y/o regionales, a saber: la evaluación de los estándares curriculares y de los objetivos de rendimiento. Estos instrumentos de política pueden servir por lo tanto para establecer, medir y reforzar lo que el sistema educativo tiene como objetivo, lograr el rendimiento deseado y diseñar una trayectoria positiva de mejora.

Algunos países ya han decidido seguir este camino. Por ejemplo, Australia, Bélgica (Comunidades flamencas y francesas), Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Gales (Reino Unido), Irlanda, Israel, Japón, México, Países Bajos, Polonia y Turquía han establecido algún tipo de metas u objetivos de mejora utilizando el marco propuesto por PISA. Los tipos de objetivos establecidos varían mucho, algunos incluyen por ejemplo una estrategia de mejora, otros un objetivo concreto en cuanto al resultado medio en PISA, por último en otros casos se establecen unos objetivos por niveles de rendimiento. El cuadro 1 sintetiza el uso que diferentes países y regiones están haciendo de PISA a la hora de establecer objetivos nacionales —o regionales— para la mejora del rendimiento escolar con una perspectiva internacional.

Cuadro 1. El uso de PISA como instrumento para establecer objetivos nacionales de rendimiento escolar con una perspectiva internacional

Australia	En el marco de la evaluación nacional se utiliza PISA como medida clave del rendimiento. Aunque no se plantea una meta numérica, establece como referencia la proporción de estudiantes que alcanza o se encuentra por encima del Nivel 3 en PISA, en lectura, en matemáticas y en ciencias.
Bélgica (Com. flamenca)	El porcentaje de alumnos de 15 años que no alcanza el nivel básico de rendimiento (Nivel 2) en lectura se utiliza en un plan de acción (Pact2020) destinado a mejorar la calidad del sistema escolar y en el que participaron en 2009 todos los interlocutores sociales flamencos. El indicador evalúa la consecución de un objetivo general de mejora de la calidad de vida. En concreto, el indicador PISA se menciona en el contexto de la alfabetización.
Bélgica (Com. francesa)	En el <i>Contrat pour l' école</i> , que es un conjunto de objetivos para el sistema educativo elaborado sobre la base de una amplia consulta de la comunidad educativa PISA, se menciona varias veces. Algunos de los objetivos para 2013 están vinculados a PISA: <ul style="list-style-type: none"> — Los resultados de los estudiantes en lectura, matemáticas y ciencias deben, al menos, alcanzar y preferiblemente superar la media de la OCDE. — La proporción de estudiantes vulnerables (por debajo del Nivel 2) debe disminuir. — La diferencia entre centros debe disminuir del 56 % al 40 % y el nivel de segregación socio-económica debe ser inferior al 40 %. — La varianza en los resultados en las principales materias explicadas por el programa escolar debe reducirse.
Canadá	Algunas provincias canadienses han expresado objetivos específicos de rendimiento en PISA, normalmente en términos generales, como por ejemplo "la mejora del resultado medio en PISA" o, por ejemplo, "mejorar el ranking de PISA".
Dinamarca	Una meta específica de Dinamarca es estar entre los primeros cinco puestos en PISA. El objetivo fue fijado por el Primer Ministro danés en enero de 2010.
Eslovaquia	El Ministerio de Educación establece sus objetivos de rendimiento en relación con el desempeño del país en PISA. El Ministerio establece los objetivos con la finalidad de alcanzar la media de la OCDE o de mejorar en la siguiente ronda.
Eslovenia	El Libro Blanco de 2011 sobre educación afirma que Eslovenia debe situarse en el tercio superior de países o economías desarrolladas en las evaluaciones PISA.
Finlandia	El objetivo para los resultados nacionales en cada una de las áreas evaluadas está definido como un rango o intervalo de puntuaciones medias. Dicho objetivo está establecido en el presupuesto estatal por el gobierno y es aprobado por el Parlamento.
Francia	Establece como objetivo para PISA 2012 que el porcentaje de alumnos de 15 años que no alcanza el nivel básico de rendimiento (Nivel 2) en lectura fuese menor o igual al 17 %.
Gales (Reino Unido)	La ministra ha expresado aspiraciones de mejora tanto en los resultados de PISA como en las destrezas relacionadas con el programa.
Irlanda	En la estrategia nacional de competencias se establecen objetivos sobre la base de PISA. En concreto: <ul style="list-style-type: none"> — Aumentar el porcentaje de alumnos de 15 años que alcanzan el Nivel 4 (es decir, los niveles más altos) en PISA, tanto en lectura, como en matemáticas; y alcanzar, al menos, el 5% en 2020. — Reducir a la mitad el porcentaje de alumnos de 15 años de edad cuyo rendimiento se encuentra por debajo del nivel 1 (el nivel más bajo) en la pruebas PISA de lectura y matemáticas para el 2020.
Israel	Mejorar la posición absoluta y relativa de Israel en la escala de PISA. Aumentar el porcentaje de estudiantes en la parte superior y reducir el porcentaje de alumnos en el extremo inferior de la escala.
Japón	El gobierno estableció la "Nueva Estrategia de Crecimiento" el 18 de junio de 2010 y en ella incluyó diversos objetivos que deben alcanzarse para el año 2020. PISA se menciona en uno de los objetivos de la estrategia para evaluar el rendimiento general de los estudiantes y situar a Japón en el nivel más alto entre los países participantes. El objetivo es también reducir el número de alumnos con peores resultados y aumentar la proporción de estudiantes que responden positivamente a las preguntas sobre el interés y las actitudes hacia la educación.
México	El objetivo número uno del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 establece como objetivo para el año 2012 aumentar el rendimiento en PISA hasta 435 puntos, como promedio en matemáticas y en lectura, tomando como base la puntuación media de 392 puntos alcanzada en PISA 2006. El Acuerdo para la Articulación de la Educación Básica afirma que todo el currículo debe establecer una visión para el 2021 que incluye la generalización de las competencias descritas en el Nivel 3 de PISA y la eliminación de la brecha entre los estudiantes con bajo rendimiento por debajo del Nivel 2 y los que consigan un rendimiento por encima de este nivel.
Países Bajos	El objetivo es elevar el rendimiento medio en las tres áreas evaluadas por PISA y aumentar el número de estudiantes en los niveles de competencia más altos.
Polonia	La estrategia educativa polaca busca reducir el número de alumnos con bajo rendimiento en lectura, en matemáticas y en ciencias y define como punto de referencia el año 2020.
Turquía	Los objetivos nacionales de rendimiento se determinan de acuerdo a la puntuación del país en PISA y de la media de la OCDE.

5. Evaluar el ritmo de cambio en la mejora educativa

Las comparaciones internacionales proporcionan un marco de referencia para evaluar el ritmo de los cambios en el desarrollo educativo. Mientras que un marco nacional permite evaluar el progreso en términos absolutos, una perspectiva comparativa internacional permite determinar si ese progreso coincide con el ritmo de los cambios observados en otros lugares. En efecto, mientras que todos los sistemas educativos en el área de la OCDE han experimentado un crecimiento cuantitativo en las últimas décadas, las comparaciones internacionales revelan que el ritmo de cambio en los resultados cualitativos de la enseñanza ha variado notablemente.

Por ejemplo, en términos de la proporción de individuos con títulos universitarios en edades entre 55 y 64 años los Estados Unidos están muy por delante de todos los demás países de la OCDE. Sin embargo las comparaciones internacionales muestran que esta ventaja es en gran parte resultado de lo que se suele conocer como *la ventaja del primero*. En los Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial, el aumento de la participación en la educación fue considerable. Pero esa ventaja se ha ido erosionando durante las últimas décadas. Numerosos países han alcanzado y superado los niveles de participación en la educación superior de los Estados Unidos en las cohortes más recientes. Hoy en día, y entre países miembros de la OCDE, sólo Nueva Zelanda, España, Turquía y México tienen tasas de finalización de la escuela secundaria más bajas que los de los Estados Unidos.

Estados Unidos ha pasado de liderar a la OCDE en la década de 1940, a ocupar el duodécimo puesto entre los nacidos en la década de los setenta que finalizó la educación secundaria. Eso no se debe a que la proporción haya disminuido en los Estados Unidos, sino a que en otros países ha aumentado mucho más rápido: Hace dos generaciones Corea del Sur tenía, a este respecto, el nivel de Afganistán; y estaba a la cola entre los países de la OCDE; hoy en día tiene el mejor desempeño en términos de la proporción de jóvenes que abandonan la escuela con un título. Un 96% de los individuos obtiene un diploma de secundaria. En la educación universitaria el ritmo de cambio ha sido aún más espectacular. En menos de una década, los Estados Unidos se han deslizado desde el primer puesto al décimo quinto en términos de la proporción de graduados universitarios. Una vez que se sitúa el progreso en una materia en una perspectiva internacional, el impacto en las políticas públicas puede resultar cada vez mayor.

6. Una herramienta para la reforma

Por último, y siendo ello no menos importante, las comparaciones internacionales pueden ayudar a implementar reformas incluso en contextos dominados por el conflicto entre intereses opuestos. Por ejemplo, en una encuesta nacional del 2007 en México, el 77% de los padres entrevistados señalaron que la calidad de la educación de sus hijos era buena o muy buena, a pesar de que en PISA 2006 aproximadamente la mitad de los alumnos 15 años en México estaban en o por debajo del nivel más bajo de competencia. Puede haber muchas razones que expliquen esta discrepancia entre la percepción de la calidad y el rendimiento en las comparaciones internacionales. Por ejemplo, en parte esto puede ser debido al hecho de que la enseñanza ha mejorado significativamente. En este sentido, puede resultar difícil justificar un mayor esfuerzo e inversión en políticas para las que no parece haber una gran demanda pública. En México, la respuesta de la administración pública fue establecer un “objetivo de rendimiento en PISA” y promover un nuevo plan de reforma. Este objetivo internacional sirve para poner de relieve la diferencia entre el rendimiento en las pruebas nacionales y en las internacionales. Brasil ha tomado un camino similar proporcionando a cada escuela secundaria la información sobre el grado de avance que se necesita obtener para elevar el rendimiento promedio del país en la prueba PISA 2021.

Japón es uno de los mejores sistemas educativos en cuanto a

las comparaciones internacionales. Sin embargo, PISA reveló que mientras que los estudiantes obtienen un buen rendimiento en tareas que requieren la reproducción de contenido de las materias, su éxito es menor en lo que respecta a tareas abiertas que requieren demostrar una capacidad para extrapolar conocimientos a partir de lo que saben, y de aplicarlos en un contexto novedoso. La respuesta política en Japón ha sido la incorporación de tareas abiertas “tipo PISA” en la evaluación nacional, con el objetivo de que estas habilidades se consideren también importantes y sean valoradas en el sistema educativo. Del mismo modo Corea ha incorporado recientemente tareas más avanzadas en sus exámenes de ingreso a la universidad, con el fin de mejorar la excelencia en la capacidad de sus estudiantes para acceder, manejar, integrar y evaluar una gran variedad de material escrito. En ambos países estas modificaciones representan también un cambio de modelo que habría sido mucho más difícil de imaginar sin la evidencia revelada en ellos por las sucesivas ediciones de PISA aplicadas en los dos países.

7. Conclusiones

En un mundo globalizado el punto de referencia para las políticas públicas en materia de educación ya no es el conjunto de metas o normas nacionales por sí solo. Cada vez más, el rendimiento de los sistemas educativos se juzga en base a los resultados obtenidos por los sistemas con mejores rendimientos a nivel global. Las comparaciones internacionales pueden ser un poderoso instrumento para la reforma y la mejora porque los sistemas de educación pueden mirarse a sí mismos a la luz de los objetivos, prácticas y políticas puestos en marcha en otros países. Los sistemas con mejores resultados muestran lo que es posible lograr en educación, en términos de calidad, equidad y eficiencia; y pueden fomentar una mejor comprensión de cómo los diferentes sistemas educativos podrían abordar problemas similares. Estas evaluaciones proporcionan una oportunidad para que los responsables políticos, los profesionales de la educación y las familias puedan mirar más allá de sus propias experiencias y reflexionar sobre algunos de los paradigmas y creencias que subyacen bajo un sistema de normas y prácticas concreto. Por último, las evaluaciones internacionales contribuyen a mantener viva la promesa de una mejora constante, entendida como un proceso y no como un objetivo en sí mismo.

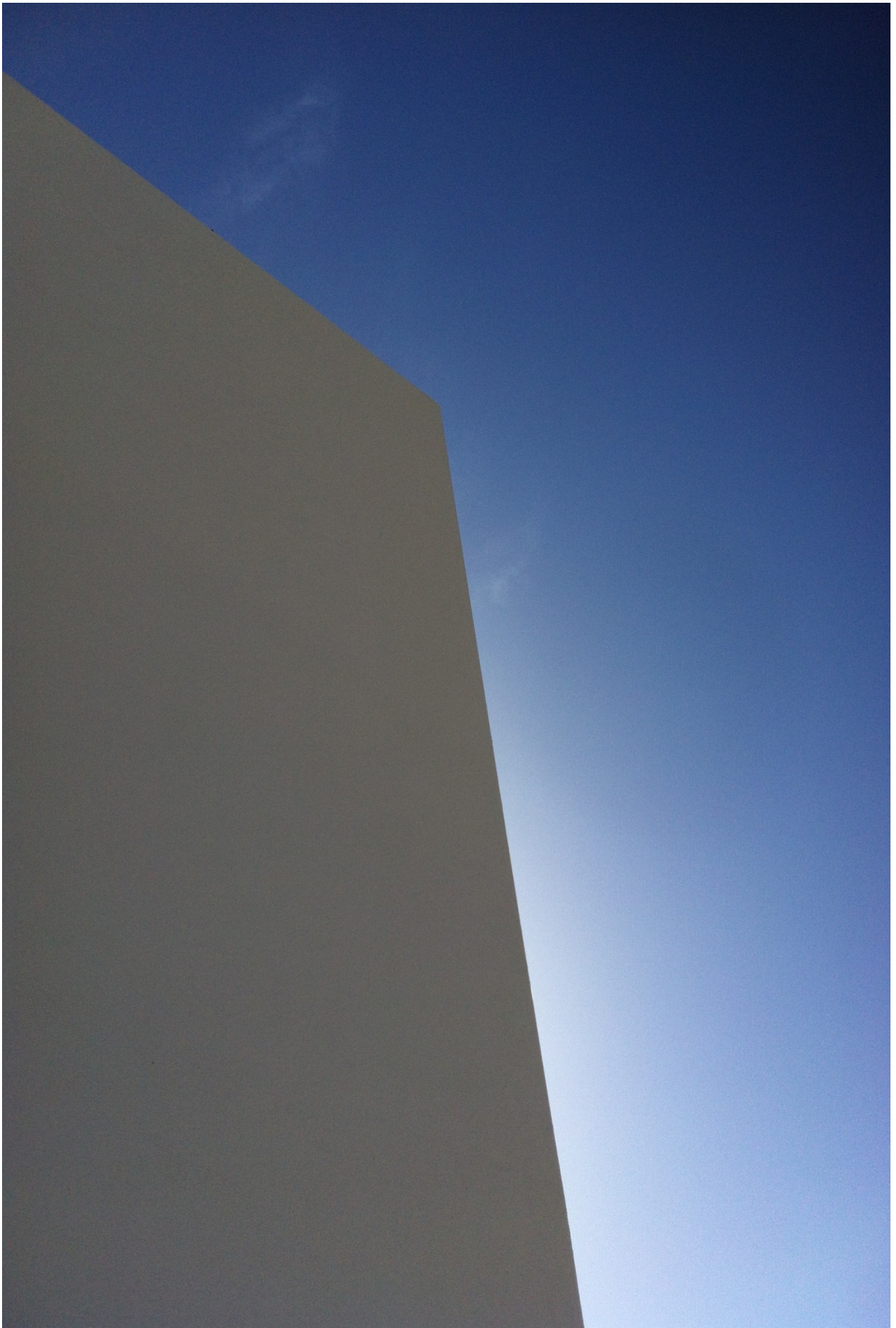
Los autores

Andreas Schleicher

Desde 2012, es Vicedirector del Directorio para la Educación y las Competencias de la OCDE. Anteriormente, dirigió la División de Indicadores y Análisis, liderando el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA), los Indicadores de Sistema (INES), el desarrollo de nuevos programas como la encuesta de enseñanza y aprendizaje a docentes (TALIS) y la encuesta de competencias para adultos (PIAAC), así como la estrategia de competencias de la OCDE. También ha ostentado el cargo de Vicedirector de la División de Estadísticas e Indicadores en el Directorio de Educación, Empleo y Asuntos Sociales (1997-2002) y el cargo de Gerente de proyecto en el Centro para la Investigación e Innovación Educativa (CERI) (1994-1996). Antes de unirse a la OCDE, trabajó como Director de análisis en la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA) en el Instituto para la Investigación Educativa en los Países Bajos (1993-1994) y como Coordinador internacional del estudio de competencias lectoras de la IEA en la Universidad de Hamburgo en Alemania (1989-1992). Graduado en Física, estudió Matemáticas en la Universidad de Deakin en Australia, donde su tesis de Master recibió el Bruce Choppin Award. En 2003, recibió el premio "Theodor Heuss" por su labor en la divulgación de los resultados de PISA. Es profesor honorario en la Universidad de Heidelberg en Alemania.

Pablo Zoido Lobatón

Es en la actualidad Analista de la OCDE. Se unió al equipo PISA en 2008 y desde entonces trabaja en la elaboración de informes, análisis y divulgación de los resultados de esta prueba. Anteriormente, trabajó en el Banco Mundial como investigador (1997-2001) y en la Universidad de Stanford (2004-2005). En 2006, se unió a la OCDE, en el Centro de Desarrollo, donde trabajó como economista en desarrollo económico y social en América Latina. Es licenciado en Economía y ha cursado masters en la Universidad Johns Hopkins y en la Universidad de Stanford.



Joaquín Martín Muñoz

Instituto Nacional de Evaluación Educativa

Resumen

En este artículo se analiza el informe de la Comisión Europea denominado *La Educación y Formación. Monitor 2013*, que aparece, por segundo año consecutivo, como parte de los informes de seguimiento del programa Educación y Formación 2020 (ET2020), y que son la continuidad de los antiguos Informes de Progreso de la Estrategia de Lisboa 2010. Estos informes son herramientas que permiten mostrar, con total transparencia, las políticas educativas que están llevando a cabo los Estados miembros para cumplir con los objetivos marcados. Para ello se parte de la estrategia global de Europa 2020, en la que uno de sus cinco objetivos clave está relacionado directamente con la educación, a través de los indicadores sobre el Abandono Temprano de la educación y la formación, y sobre el logro en educación superior. Después se estudian otros indicadores que tienen fijados puntos de referencia o metas a alcanzar por la UE en 2020, como son la participación en educación infantil, las competencias básicas, la movilidad de los estudiantes, la relación entre graduación y empleo, y la formación a lo largo de la vida. Por último, se presenta, de forma resumida, la situación relativa de España en 2012 con relación a los indicadores europeos.

Palabras clave: política educativa, mejora de la educación, calidad educativa, evaluación, indicador, datos estadísticos.

Abstract

This paper analyses the European Commission's report entitled *Education and Training. Monitor 2013*, which is part for the second consecutive year of the monitoring reports of the Education and Training programme 2020, and which are the continuation of the old Lisbon 2010 strategy progress reports. These reports are tools which allow showing, with total transparency, the educational policies that are being carried out by Member States in order to reach the objectives established. They stem from the global strategy Europe 2020, in which one of its five key objectives is directly related to education through the indicators on early school leaving and tertiary educational attainment. After that, some other indicators with benchmarks or targets set to be achieved by the EU in 2020 are shown, such as participation in early childhood education, key competences, mobility of students, employment rate of recent graduates and adult participation in lifelong training. Finally, it presents briefly the situation of Spain in 2012 in relation to the European indicators.

Keywords: educational policy, educational improvement, educational quality, evaluation, indicator, statistical data.

1. Introducción: la estrategia 2020

Para analizar la política educativa europea del nuevo milenio es imprescindible enmarcarla dentro de dos estrategias globales. La primera es la denominada *Estrategia de Lisboa*, aprobada por los Jefes de Gobierno de la Unión Europea en la cumbre de Lisboa del 23 y 24 de marzo de 2000, cuyo objetivo estratégico era "convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con más cohesión social". Para alcanzar este objetivo se pusieron en marcha toda una serie de medidas relacionadas entre sí, que proponían reformas económicas, sociales, educativas y medioambientales, combinadas con políticas macroeconómicas favorables al crecimiento y a unas finanzas públicas sostenibles. Sin embargo, la Estrategia de Lisboa se agotó antes de que finalizara. En 2009 la Comisión Europea, en un documento sobre la evaluación de esta Estrategia, reconoció que no había dado los resultados esperados, señalando que "En conjunto, la Estrategia de Lisboa ha tenido un impacto positivo en la UE, aunque no se hayan alcanzado sus objetivos principales" (COMISIÓN EUROPEA, 2010a). Una de las causas principales fue la crisis económica iniciada en 2008, ya que la Estrategia no tuvo en cuenta los factores financieros, bursátiles y crediticios que provocaron dicha crisis. No obstante, en el mismo documento, la Comisión decía que "La Estrategia ha abierto nuevas vías al promover acciones comunes para abordar los principales retos a largo plazo de la UE".

La segunda estrategia global es la llamada *Estrategia Europa 2020*, adoptada en el Consejo Europeo de junio de 2010, que se centra en el crecimiento de la Unión Europea para la actual década, con la finalidad no solo de superar la crisis, que continúa en

muchas de las economías europeas, sino también de subsanar los defectos del modelo de crecimiento y crear las condiciones propicias para un tipo de crecimiento distinto, más inteligente, sostenible e integrador. Para medir el proceso de avance, se han fijado cinco objetivos clave que la Unión Europea debe alcanzar al final de la década en los ámbitos de empleo, investigación e innovación, cambio climático y energía, educación, y reducción de la pobreza e integración social¹. Según la propia Comisión Europea, estos objetivos están relacionados entre sí y se potencian mutuamente, ya que las mejoras educativas contribuyen a la empleabilidad y a la reducción de la pobreza; los incrementos en I+D e Innovación en la economía, unidos a recursos más eficaces, nos harán más competitivos y crearán empleo, y la inversión en tecnologías más limpias combatirán el cambio climático y crearán nuevas oportunidades de negocios y empleo.

El éxito de Europa 2020 dependerá en gran medida de las nuevas estructuras y procesos de gobernanza que la UE ha venido estableciendo desde 2010. Uno de los más importantes es el *Semestre Europeo*, o ciclo de coordinación de las políticas económica y presupuestaria dentro de la UE, centrado en los seis primeros meses de cada año, y en el que se controla el desarrollo de las orientaciones políticas de la Comisión Europea y del Consejo, los compromisos de reforma de los Estados miembros y las recomendaciones específicas para cada país elaboradas por la Comisión y aprobadas al más alto nivel por los dirigentes nacionales en el Consejo Europeo. Los Estados miembros deben tener en cuenta estas recomendaciones en sus políticas y presupuestos. De este modo, el Semestre tiene como objetivos garantizar unas finanzas públicas saneadas, fomentar el crecimiento económico y

¹ Los cinco objetivos se pueden ver con detalle en <http://bit.ly/SLdFq0>

prevenir desequilibrios macroeconómicos excesivos en la UE. A finales de año se inicia un nuevo ciclo cuando la Comisión ofrece una visión general de la situación económica en su *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento* para el año siguiente. El último publicado ha sido el correspondiente a 2013 (COMISIÓN EUROPEA, 2012b).

Como desarrollo de la *Estrategia Europa 2020* y de los compromisos adquiridos en el marco del Semestre Europeo, España ha elaborado su *Programa Nacional de Reformas* (PNR) de 2013², que fue aprobado en el Consejo de Ministros de 26 de abril de 2013 y presentado ante la Comisión Europea el 30 de abril. El Consejo Europeo lo ha evaluado y ha emitido una Recomendación el 29 de mayo sobre las medidas que España debe tomar en 2013. Entre las recomendaciones relacionadas con la educación destacan las que aparecen en el punto 5: "... proseguir la labor encaminada a reforzar la pertinencia de la educación y la formación para el mercado de trabajo, reducir el Abandono escolar Temprano y potenciar la educación permanente, prorrogando la aplicación de la formación profesional dual más allá de la actual fase piloto e introduciendo un sistema global de seguimiento del rendimiento de los alumnos al final de 2013, a más tardar" (COMISIÓN EUROPEA, 2013a).

2. La Educación y la Formación en el contexto de la Estrategia Europa 2020

2.1. Antecedentes

En el año 2000, con la Estrategia de Lisboa, la educación pasó a ser una de las preocupaciones fundamentales de la Unión Europea, abriéndose un proceso de iniciativas comunes entre los países miembros, con el fin de mejorar los resultados educativos, definiéndose para ello los objetivos europeos para 2010 en educación y formación. En los años siguientes se definieron tres objetivos estratégicos que se deberían alcanzar en el 2010: mejorar la calidad y eficacia de los sistemas de educación y formación, facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación, y abrir estos sistemas a un mundo más amplio. Para conseguir estos tres objetivos, en el Consejo Europeo de Bruselas en 2003, se establecieron cinco puntos de referencia (benchmarks), más un sexto sin una cota establecida para 2010, a fin de valorar la evolución de los sistemas educativos hacia la consecución de los objetivos propuestos. En el Consejo de Ministros de mayo de 2007 se fijó un marco de 16 indicadores ("core indicators") para el seguimiento del progreso en relación con los objetivos de Lisboa en educación y formación.

Con el fin de medir el progreso hacia los objetivos y puntos de referencia señalados, la UE publicó dos tipos de informes: *conjunto* y *de progreso*. El *informe conjunto* se elaboró cada dos años por la Comisión y el Consejo a partir de informes nacionales previos: el primero fue en 2004 y el último en 2012. Los *informes de progreso*, con el título *Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks*, se publicaron anualmente desde 2004 a 2009; el último, correspondiente a 2010-11, fue el puente entre la Estrategias 2010 y la futura 2020, ya que recogía la evolución de indicadores de ambas estrategias.

2.2. La Educación y Formación 2020 (ET2020)

El 12 de mayo de 2009, el Consejo de Ministros de la Unión Europea adoptó el nuevo *Marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación* («ET 2020»), con el objetivo de responder a los retos pendientes para crear una Europa basada en el conocimiento y hacer del aprendizaje permanente una realidad para todos. En el Marco se establecen cuatro objetivos estratégicos:

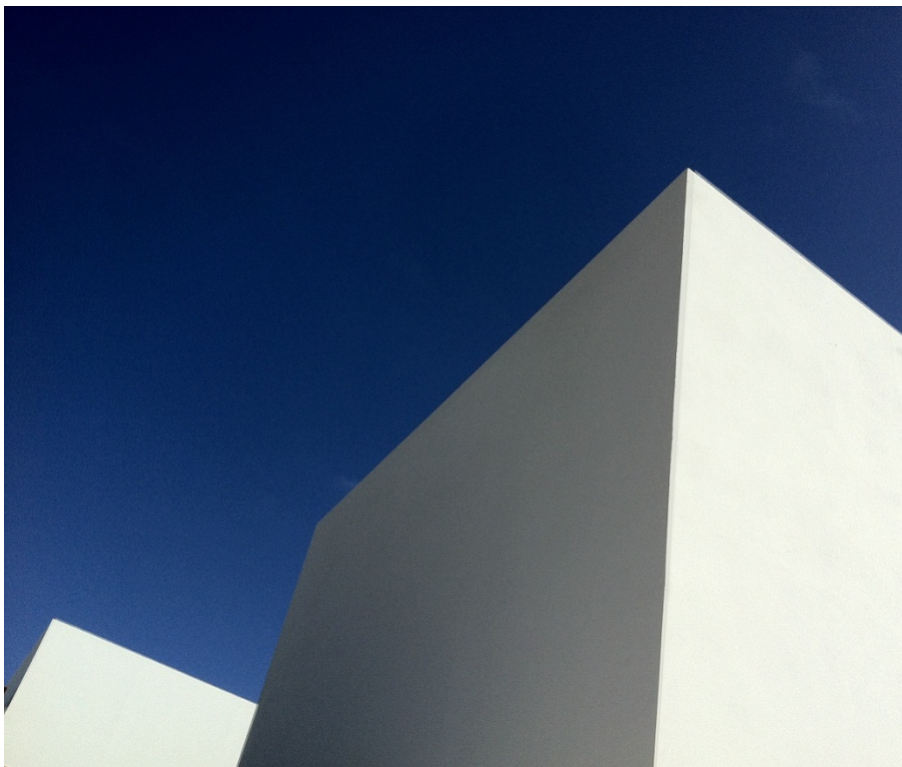
- Hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad.
- Mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación.
- Promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa.
- Incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2009).

Estos objetivos, que irán acompañados de indicadores y puntos de referencia, son un instrumento clave para el seguimiento del progreso hacia la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Posteriormente, los Estados miembros se comprometieron a establecer sus objetivos nacionales, teniendo en cuenta sus posiciones de partida, las circunstancias del propio país y sus procedimientos nacionales de toma de decisión.

A partir de 2012, y en línea con los objetivos de Europa 2020, la Comisión Europea ha planteado la llamada *Estrategia Replantar la Educación* (*Rethinking Education Strategy*), respecto a la cual Androulla Vassiliou, Comisaria de Educación, Cultura, Multilingüismo y Juventud afirmaba lo siguiente: "Replantar la educación no es solo cuestión de dinero: si bien es cierto que debemos invertir más en educación y formación, es evidente que los sistemas educativos también deben modernizarse y funcionar de forma más flexible para responder a las necesidades reales de la sociedad actual. Europa solo podrá volver a tener un crecimiento sostenido formando a personas muy cualificadas y versátiles que puedan contribuir a la innovación y el emprendimiento." (COMISIÓN EUROPEA, 2012a).

Bajo la indicada denominación de *Rethinking Education*, la Comisión Europea publicó en 2012 un paquete de documentos sobre la dimensión educativa de la Estrategia Europa 2020, con el fin de proporcionar un seguimiento de los progresos hacia los principales objetivos de la Estrategia. Entre estos documentos destaca el denominado *Education and Training Monitor 2012*, que "es una herramienta de análisis que proporciona una visión sucinta, pero completa, de los indicadores básicos de los sistemas de educación y formación en Europa, lo que permite comparar y contrastar los progresos recientes, así como identificar los retos inmediatos para cada Estado miembro" (EUROPEAN COMMISSION, 2012a). Al mismo tiempo, se publicó el llamado *Country analysis*, que contiene resúmenes sobre cada uno de los Estados miembros, identificando sus principales retos respecto a las metas de ET2020 y las medidas adoptadas para alcanzarlas (EUROPEAN COMMISSION, 2012b).

² El Programa Nacional de Reformas de España 2013 se puede consultar en la página: <http://bit.ly/1fpLhp1>



2.3. El Monitor 2013 de la Educación y la Formación. Contenidos

A finales de octubre de 2013 se ha publicado una nueva edición, en dos volúmenes, de *Education and Training Monitor*: El volumen I, trata sobre la evolución y el análisis global de los diferentes objetivos e indicadores en los Estados miembros, y se compone de seis capítulos: El primero está dedicado a la presentación del *Monitor 2013*. El segundo, denominado “Invertir en la adquisición de competencias y cualificaciones”, se centra en el gasto público y privado en educación y formación; en los beneficios que proporcionan las nuevas tecnologías para abrir la educación a nuevos grupos de estudiantes, mejorar la enseñanza y hacer que el aprendizaje sea más atractivo, innovador y eficaz; y que también se centra en analizar cómo la transparencia y el reconocimiento de las competencias y cualificaciones —adquiridas a través de diferentes vías de aprendizaje— pueden fomentarse con la aplicación y coordinación de los instrumentos europeos; tales como los marcos de cualificación, los marcos de control de calidad, los sistemas de crédito y las herramientas para la validación del aprendizaje no formal e informal; allanando así con todo ello el camino para un futuro “espacio europeo de competencias y cualificaciones”.

El tercer capítulo recibe el nombre de “La lucha contra el Abandono Temprano a través de la elevación del nivel educativo en la escuela”. En él se analiza la tarea de luchar contra el bajo rendimiento educativo, y las actuaciones de los Estados miembros para combatir el Abandono Temprano de la educación y la formación; también se examina el desarrollo de la educación infantil y de la atención a la infancia, como medidas eficaces para asegurar el aprendizaje posterior de los niños y niñas; y por último se

estudia, dentro de las actuaciones de prevención y de intervención, el papel de los docentes.

En el cuarto capítulo, “La importancia de la eficacia y la calidad en la modernización de la educación superior”, se estudia la relevancia que en la actualidad está adquiriendo la educación superior, a causa de la globalización y del desarrollo tecnológico, centrándose, en primer lugar, en la actuación de los Estados miembros en relación con la ET2020 y las metas nacionales para la educación terciaria; en segundo lugar, se examina la financiación de la educación superior en el contexto de la crisis económica y, en tercer lugar, se estudia la movilidad de los estudiantes y, en particular, los factores de atracción para estudiar en los Estados miembros de la UE.

El quinto capítulo, “Facilitar la transición de la educación al mundo del trabajo”, está dedicado a la relación entre la educación formal y los

resultados obtenidos en el mercado de trabajo. Se hace hincapié en la importancia de la combinación de la escuela y el aprendizaje basado en el trabajo, con el fin de facilitar la transición al trabajo para millones de jóvenes europeos; se ofrece un panorama de las tendencias en las tasas de empleo de los graduados en secundaria superior o educación terciaria y, por último, se destaca el tema de emprendedores, insistiendo en la necesidad de desarrollar nuevas competencias empresariales entre los jóvenes, con el fin de dotarles de sentido de iniciativa y de la capacidad de transformar las ideas en acción, lo que contribuirá a mejorar la empleabilidad.

Por último, en el capítulo sexto, “La actualización de los conocimientos a través de la formación permanente”, se estudia cómo el aprendizaje a lo largo de la vida está aún lejos de ser una realidad para la mayoría de los ciudadanos europeos, analizándose la influencia al respecto de algunas variables como la del alumnado extranjero, la edad, el nivel de estudios, el aprendizaje no formal e informal, o la formación profesional continua.

El volumen II del *Monitor 2013* está dedicado al análisis detallado e individualizado de cada uno de los países de la Unión Europea (*Country Reports*). En las conclusiones de este artículo se resume lo más relevante del capítulo de este documento dedicado a España, a partir de los niveles de competencia y los puntos de referencia en 2012.

3. Educación y Formación 2020. Indicadores y puntos de referencia

A continuación se presenta, de forma resumida y siguiendo el orden del Cuadro 1, aquellos indicadores que la Unión Europea ha establecido como puntos de referencia para el año 2020.

Cuadro 1⁽¹⁾ Indicadores y puntos de referencia. Educación y Formación 2020. Monitor 2013

			España		Media UE		Objetivos 2020 / Puntos de referencia	
			2009	2012	2009	2012	ESPAÑA	UE
Europa 2020 objetivos principales								
1. Abandono Temprano de la educación y la formación (18-24 años)			31,2%	24,9%	14,2% EU28	12,7% EU 28	15%	10%
2. Titulación en educación superior (30-34 años)			39,4%	40,1%	32,1% EU28	35,7% EU 28	44%	40%
Puntos de referencia ET2020								
3. Participación en Educación Infantil (Entre 4 años y la edad de comienzo de la primaria obligatoria)			99,3%	100% ⁽⁹⁾	91,7%	93,2% ⁽⁹⁾	100%	95%
4. Competencias básicas Alumnos con bajo rendimiento (15 años; Nivel I o inferior en PISA).	Comprensión lectora		19,6%	–	19,6%	–	15%	15%
	Matemáticas		23,7%	–	22,2%	–	15%	15%
	Ciencias		18,2%	–	17,7%	–	15%	15%
Puntos de referencia ET2020								
5. Movilidad	Formación Profesional Inicial	a. Estudiantes que participan en el programa Leonardo da Vinci como % del total de alumnos de Formación Profesional en CINE 3	0,1%	1,0% ⁽⁹⁾	0,6%	0,7% ⁽⁹⁾		
	Educación Superior	b. % de alumnos Erasmus visitantes en relación con el total de la población estudiantil del país de acogida		1,9% ⁽⁹⁾		1,1% ⁽⁹⁾		
		c. Movilidad de los alumnos de grado visitantes como % respecto al total de población estudiantil del país de acogida			3,2% ⁽⁹⁾		7,0% ⁽⁹⁾	
6. Tasa de empleo de los graduados (edad 20-34) que han abandonado la educación y formación entre 1 y 3 años antes del año de referencia			72,6%	62,4%	78,3%	75,7%	–	82%
7. Formación a lo largo de la vida. (25-64 años)			10,4%	10,7%	9,3%	9,0%	15%	15%
Puntos de referencia ET2020 propuestos								
8. Idiomas	a. Alumnado de CINE 2 que alcanza el nivel B1 o superior en el primer idioma extranjero ⁽²⁾		–	26,7% ⁽⁹⁾	–	43,5% ⁽⁹⁾		
	b. Alumnado de CINE 2 que cursa dos o más idiomas		38,7%	40,3% ⁽⁹⁾	58,6%	60,8% ⁽⁸⁾		

(Continúa)

			España		Media UE		Objetivos 2020 / Puntos de referencia	
			2009	2012	2009	2012	España	UE
Otros indicadores de ET2020								
9. Inversión en educación y formación	a. Gasto público en educación (% del PIB)		5,1%	4,7% ⁽⁹⁾	5,5%	5,3% ⁽⁹⁾		
	b. Gasto en instituciones educativas por estudiante en € PPA	ISCED 1-2	6.227€ ⁽⁶⁾	6.207€ ⁽⁸⁾	5.732€ ⁽⁶⁾	6.021€ ⁽⁸⁾		
		ISCED 3-4	8.680€ ⁽⁶⁾	7.938€ ⁽⁸⁾	6.964€ ⁽⁶⁾	7.123€ ⁽⁸⁾		
		ISCED 5-6	10.440€ ⁽⁶⁾	10.301€ ⁽⁸⁾	9.309€ ⁽⁶⁾	9.168€		
10. Competencias TIC	a. Alumnado de 4º grado (CINE 1) que usa ordenadores en el colegio		-	60,7% ⁽⁹⁾	60,7% ⁽⁵⁾	64,7% ⁽⁹⁾		
	b. Población entre 16-74 años con altas habilidades en el uso de ordenadores ⁽³⁾ .		28,0 %	35,0%	25,0%	26,0%		
11. Espíritu emprendedor	Población entre 18-64 años que cree tener las competencias y el conocimiento necesarios para emprender un negocio.		48,0%	50,0%	42,3% ⁽¹⁰⁾	42,0% ⁽¹⁰⁾		
12. Formación Profesional	Estudiantes de Formación profesional en CINE 3.		42,9%	45,3% ⁽⁹⁾	49,6%	50,3% ⁽⁹⁾		
13. Competencias para el mercado laboral futuro.	Cualificación alta		-	23,2%	-	19,1% UE28		
	Cualificación media		-	27,1%	-	4,6% UE28		
	Cualificación baja		-	-34,4%	-	-20,2% UE28		
Cambio estimado en empleo 2010-2020 en %								
14. Competencias de los adultos	Comprensión lectora		-	27,5%	-	19,9% UE17		
	Matemáticas		-	30,6%	-	23,6% UE17		
	Resolución de problemas en entornos informatizados ⁽⁴⁾ .		-	23,2%	-	13,0% UE17		

⁽¹⁾ Cuadro adaptado de Education and Training Monitor 2013. Vol. II. Country Reports. Spain.

⁽²⁾ Media de competencias examinadas en lectura, comprensión oral y escritura.

⁽³⁾ Que han realizado 5-6 actividades específicas con ordenadores.

⁽⁴⁾ Los resultados se refieren a las personas que no tienen experiencia en las TIC y a las personas que fallaron el núcleo TIC en la prueba de PIACC.,

⁽⁵⁾ Año 2007 ⁽⁶⁾ Año 2008

⁽⁷⁾ Año 2009 ⁽⁸⁾ Año 2010

⁽⁹⁾ Año 2011 ⁽¹⁰⁾ Media no ponderada.

Número de países incluidos en la media UE: PISA=25, Espíritu emprendedor=18, Competencia lingüística=13, TIC/ordenadores en la escuela=13, otros: UE27.

Fuente: Eurostat (LFS): 1, 2, 6, 7 / Eurostat (UOE): 3, 8b, 9b, 10c, 12 / Eurostat (ISS): 10b / Eurostat (Government finance statistics): 9a / IEA TIMSS): 10a / OCDE (PISA): 4 / OCDE (PIACC): 14 / Global Entrepreneurship Monitor: 11 / European Survey on Language Competences (EECL): 8a / EAC: 10,a, b / Cedefop: 13.

3.1. La lucha contra el Abandono Temprano de la educación y la formación y el aumento del nivel educativo

El concepto de *Abandono Temprano* se refiere al porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que ha alcanzado, como máximo, la educación secundaria primera etapa (obligatoria) y no continúan estudiando o formándose. Los datos para este indicador se elabo-

ran a partir de la *European Labour Force Survey* que coordina Eurostat. Los datos españoles provienen de la Encuesta de Población Activa (EPA) que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE) desde 1968.

Según el Monitor 2013, una de las tareas principales de las políticas educativas en Europa se centra actualmente en combatir el Abandono Temprano de la educación y la formación. Terminar la segunda etapa de la educación secundaria es el umbral mínimo

recomendable que los europeos deben alcanzar, con el fin de realizar con éxito la transición de la educación al mercado del trabajo. Hay muchas evidencias que demuestran que las personas que abandonan la educación y la formación antes de terminar dichas etapas se encuentran en mayor riesgo de desempleo y de exclusión social, lo que se traduce a la larga en costes elevados, monetarios y no monetarios, para la sociedad. Esta es la razón por la que uno de los objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 sea el de reducir el Abandono Temprano de la educación y formación, fijándolo el Consejo por debajo del 10% (COMISIÓN EUROPEA, 2011).

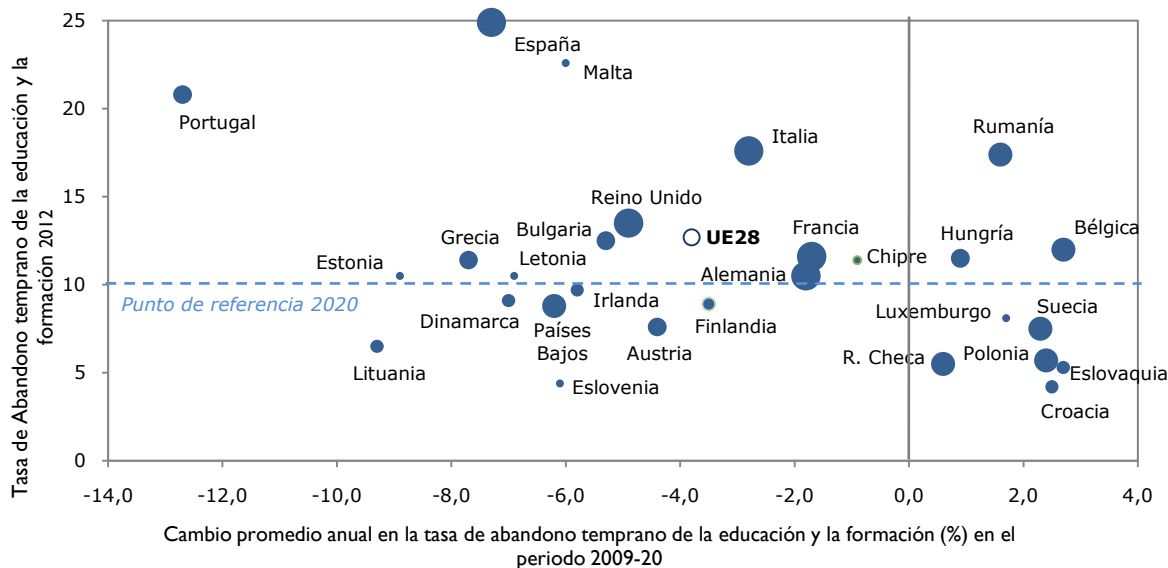
En la valoración del Abandono hay que tener en cuenta, entre otros, los siguientes factores: las bajas tasas de graduados en la educación obligatoria, que impide o retrasa la continuidad de los estudios postobligatorios; las altas tasas de Abandono de los hombres frente a las mujeres; el fenómeno de la inmigración, cuyo objetivo en el país de acogida es trabajar y no estudiar; la renta familiar, pues a mayor renta menor abandono, etc. (MECD, 2013)³. Además, el Abandono tiene unos costes para los individuos “en términos de desempleo laboral: participación en el mercado de trabajo, empleabilidad, tipo de empleo y productividad del trabajo” (IVIE, 2013).

En 2012, cerca de 5,5 millones de jóvenes en la UE entre 18 y 24 años de edad no habían terminado la segunda etapa de la enseñanza secundaria y ya no se encontraban cursando ninguna etapa de educación reglada o de formación profesional. La media de la UE de la tasa de Abandono Temprano fue de 12,7 % en 2012. Desde el año 2009, la UE ha reducido su tasa de Abandono Temprano en 1,5 puntos porcentuales. Esta mejora se debe principalmente a los avances en algunos de los Estados miembros, y a que

se ocultó el estancamiento al respecto en otros. La Figura 1 representa la tasa actual de Abandono Temprano y los cambios en dicha tasa de Abandono Temprano entre 2009 y 2012. En ella se pueden distinguir cuatro grupos. En primer lugar, los Estados con las tasas de Abandono por encima del 10% en 2012, que además han tenido una evolución insuficiente o un estancamiento en los últimos años, por lo que deberán intensificar los esfuerzos para prevenir el Abandono Temprano. En este grupo se encuentran Italia, Alemania, Francia y Chipre, que han tenido una evolución positiva, y Bélgica, Rumanía y Hungría, con evolución negativa al aumentar las tasas de abandono. En el año 2013 se dieron recomendaciones específicas para cada país.

En segundo lugar, los Estados miembros con tasas de Abandono Temprano por encima del 10%, pero con avances significativos en los últimos años. Este grupo, que se encuentra en el cuadrante superior izquierdo de la figura 1, se puede dividir en dos subgrupos. A pesar de los considerables progresos alcanzados en los últimos años, España (24,9%), Malta (22,6%) y Portugal (20,8%) aún tienen tasas por encima del 20%. España y Malta alcanzan el mayor Abandono Temprano entre todos los Estados miembros, por lo que en 2013 se dieron recomendaciones específicas para cada uno de estos países, con el fin de que incrementaran sus esfuerzos para disminuir el Abandono Temprano. En España existen importantes diferencias entre las comunidades autónomas (de 11,5% en País Vasco a 32,2% en Extremadura). Portugal ha logrado la mayor disminución en la tasa de Abandono de todos los países de la Unión desde 2009. El otro subgrupo lo componen Reino Unido, Bulgaria, Grecia, Estonia y Letonia, que, aunque están por encima del 10%, han disminuido considerablemente en los últimos años dicha tasa.

Figura 1. Abandono Temprano de la educación y la formación: Tasa 2012 y evolución entre 2009 y 2012



Fuente: Education and Training. Monitor 2013. Cálculos basados en datos de Eurostat (LFS). Los países se muestran según el tamaño de la cohorte 18-24 años.

En tercer lugar, los Estados miembros que muestran las tasas de Abandono Temprano por debajo del 10% pero con aumento de dichas tasas desde 2009, son: República Checa, Luxemburgo, Suecia, Polonia, Croacia y Eslovaquia. En cuarto lugar, los Esta-

dos miembros que tienen las tasas de Abandono Temprano por debajo del 10% y que además han hecho importantes progresos disminuyendo su tasa en los últimos años. En este grupo se encuentran Lituania, Países Bajos, Dinamarca, Austria, Finlandia, Irlanda y Eslovenia.

³ En este informe hay un capítulo completo dedicado a analizar el Abandono Temprano en España y las medidas llevadas a cabo en las diferentes comunidades autónomas.

3. 2. La eficacia, la calidad y la modernización de la educación superior

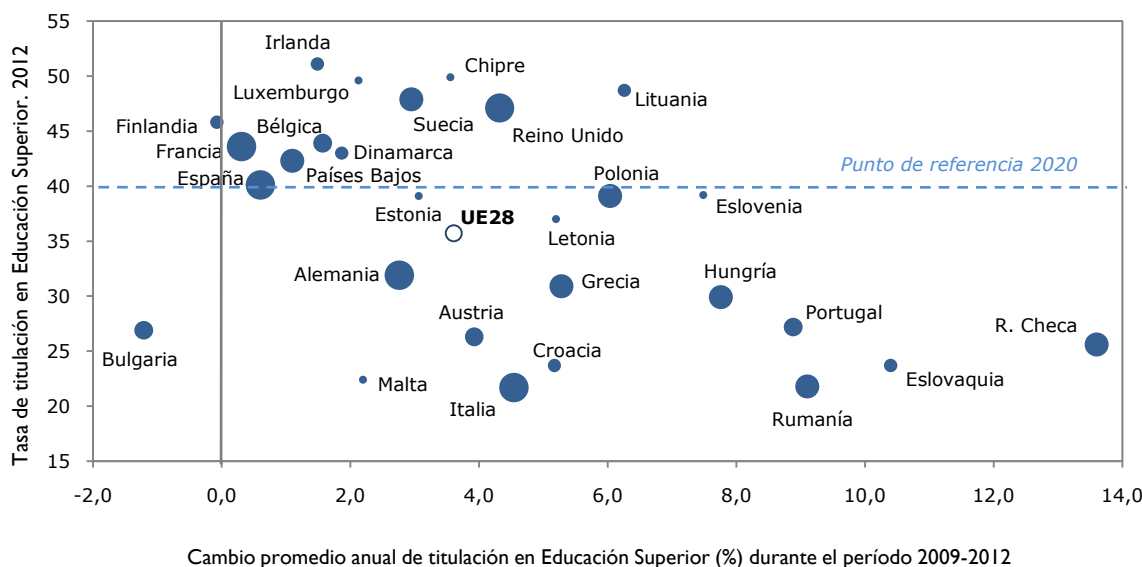
El capítulo 4 del Monitor 2013 se centra en la importancia que en la actualidad está adquiriendo la educación superior, a causa, como se ha indicado, de la globalización y del desarrollo tecnológico. La demanda de educación superior se espera que crezca de forma exponencial en todo el mundo, por lo que Europa debe poner el énfasis en mantener el ritmo de modernización de la enseñanza superior con el desarrollo de las nuevas competencias educativas. La educación superior contribuye decisivamente al desarrollo de la estrategia Europa 2020, que, como se ha indicado también, tiene la ambición de convertir a Europa en una economía sostenible y solidaria, promoviendo la movilidad de los estudiantes y proporcionando herramientas para garantizar la compatibilidad y comparabilidad entre las instituciones de los diferentes países.

La tasa de empleo de los graduados en educación superior de la Unión Europea es 12,1 puntos porcentuales, superior a la de los recién graduados en secundaria segunda etapa; y la tasa de aprendizaje permanente entre los adultos con educación superior es el doble de la de las personas con un nivel de educación secundaria segunda etapa. Estos son sólo dos ejemplos de los efectos

económicos y sociales positivos de la educación superior, que, a su vez, explican por qué la Unión Europea se ha planteado como objetivo estratégico para 2020 aumentar, hasta al menos el 40%, e porcentaje de titulados superiores entre los 30 y los 34 años.

En casi la mitad de los Estados miembros la tasa de graduados en educación superior supera ya el 40% entre la población de 30 a 34 años en el año 2012. La media de la UE era de un 22,4% en el año 2000, de un 32,2% en 2009, alcanzando un 35,8% en 2012. La Figura 2 muestra la tasa de titulación en 2012 en la educación superior en los Estados miembros, así como su evolución entre 2009 y 2012. Se pueden distinguir cuatro grupos de Estados. En primer lugar, Bulgaria que con una tasa actual del 26,9% y con una variación promedio entre 2009 y 2012 de -1,2%, es poco probable que alcance el 40%. En segundo lugar, los Estados miembros que aún tienen un nivel insuficiente para alcanzar la tasa fijada, si bien han hecho progresos importantes en los últimos años; este grupo es muy diverso en lo que respecta a su situación actual, y va desde un 21,7% de tasa de graduados en educación superior (Italia) hasta un 39,1% (Polonia); y tomando en consideración la evolución reciente de la tasa, desde un aumento, entre 2009 y 2012, del 2,1% (Malta) al 13,5% (República Checa).

Figura 2. Titulación en Educación Superior. Situación actual y evolución 2009-2012



Fuente: Education and Training. Monitor 2013. Cálculos basados en datos de Eurostat (LFS). Los países se muestran según el tamaño de la cohorte 30-34 años.

En tercer lugar, los Estados miembros con un nivel elevado de titulados superiores y que alcanzaron tasas por encima del 40%, pero que han perdido impulso en los últimos años; este grupo incluye a países como Irlanda y Francia, que se han fijado objetivos nacionales muy ambiciosos (Irlanda, por ejemplo, es el país con mejores resultados a este respecto en 2012, pero todavía no ha llegado a su objetivo del 60%), y también, aunque más modestamente, se puede incluir en este grupo a España, que con un 40,1% en 2012 y con un objetivo nacional fijado en el 44%, parece que su avance se está estancando. Por último, los Estados miembros que han alcanzado el nivel de la meta general del 40% y siguen haciendo progresos significativos (Luxemburgo, Suecia, Chipre, Reino Unido, Lituania).

3. Mejorar la educación infantil y la atención de la primera infancia, como medida eficaz para el aprendizaje posterior

A pesar de que las pruebas de evaluación externas están demostrando que la educación de los primeros años mejora los resultados educativos posteriores —por ejemplo, los estudios PISA— existen pocas investigaciones sobre este tema a escala de la Unión Europea (LLORENT, 2013). No obstante, la educación infantil se ha convertido en una prioridad política para muchos países, por los beneficios que puede generar, tanto sociales como económicos. El Monitor 2013 apunta que los diferentes beneficios que aporta la educación infantil y la atención a la primera infancia (Early childhood education and care, ECEC), tanto desde el

punto de vista individual como desde el social, son cada vez más reconocidos en toda Europa. Según el CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2011a "Una educación infantil y una atención a la infancia con un elevado nivel de calidad ofrece una amplia gama de beneficios a corto y a largo plazo, tanto para los individuos como para la sociedad en general. Al complementar el papel central de la familia, la educación infantil y la atención a la infancia sientan las bases esenciales para la adquisición del lenguaje, el éxito del aprendizaje permanente, la integración social, el desarrollo personal y la capacidad de empleo...".

A nivel internacional, la OCDE está llevando a cabo un proyecto, que recibe el nombre de *Early childhood education and care* (ECEC), cuya finalidad es ayudar a desarrollar políticas eficaces y eficientes para la enseñanza y el aprendizaje en la educación infantil, mediante la difusión de información sobre experiencias y buenas prácticas, la identificación de necesidades, la contribución a la elaboración de metodologías eficaces y la facilitación del contacto entre investigadores y responsables políticos; todo ello referido a la educación infantil. Por otro lado, la IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*), con el desarrollo del estudio *Early Childhood Education Study* (ECES), proporcionará un marco de potenciación de la educación infantil para los diversos países, en un contexto internacional, desarrollando un perfil específico para cada país participante e investigando además sobre las características de la educación de la primera infancia y sobre el grado de adquisición de habilidades previas a la escolarización obligatoria (MECD, 2013).

En el marco estratégico «ET 2020» se ha establecido como objetivo para la Unión que en 2020 al menos el 95% de los niños/as entre cuatro años de edad y la edad de comienzo de la educación primaria participen en la educación infantil. Los últimos datos disponibles indican que en el año 2011, la media de la UE de participación en educación infantil (ECEC *Early childhood education and care*) era ya de 93,2%, 0,8 puntos porcentuales por encima del año anterior. Algunos Estados miembros alcanzan tasas de participación de o cerca de un 100% (España, Francia, Malta, Irlanda y Países Bajos). Otros muestran tasas de niños en educación infantil menos optimistas (Finlandia, Grecia, Eslovaquia y Portugal), pero esto se debe en parte a que desarrollan otras alternativas de cuidado de los niños, como la atención familiar. De hecho, la armonización de la definición común de *atención infantil temprana* y la *medición de educación infantil* (ECEC) aún está en curso en toda Europa.

3.4. Sentar las bases para lograr el éxito. Competencias básicas

Según la Comisión Europea, evaluar el rendimiento escolar, representado en la ET2020 por los niveles a alcanzar en las competencias básicas de lectura, matemáticas y ciencias, y de idiomas extranjeros, permite garantizar que estos conocimientos básicos sean alcanzados por todos, y que con ello se ayude a reducir las desigualdades, acceder al empleo y a facilitar la inclusión social. Los economistas HANUSHEK Y WOESSMANN (2012) han cuantificado los beneficios económicos a largo plazo que la Unión Europea podría cosechar mejorando el rendimiento escolar de sus estudiantes. Según estos autores, la investigación económica en la última década indica que el rendimiento escolar, medido por las pruebas internacionales de rendimiento de los estudiantes, tiene un efecto fuerte y consistente en el crecimiento de los países a largo plazo.

El *Monitor 2013* muestra de forma sucinta los resultados en lectura, matemáticas y ciencias según el Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (PISA) de la edición 2009, y que ya han sido objeto de numerosos estudios. Los resultados de la edición 2012 se harán públicos en diciembre de 2013, por lo que aún no se disponía de estos datos a la hora de redactar la nueva edición del Monitor. A cambio, el *Monitor 2013* aporta datos de otros estudios internacionales de evaluación desarrollados por la IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*), cuyos resultados han sido publicados recientemente, como PIRLS 2011, que evalúa el rendimiento en comprensión lectora, valorando los propósitos y los procesos de comprensión de la misma, así como los hábitos y actitudes ante la lectura; y TIMSS 2011, que examina el rendimiento en matemáticas y ciencias, valorando tanto la dimensión de contenido en estas dos áreas como la dimensión cognitiva⁴. Como sus datos no se tienen en cuenta para fijar indicadores ni puntos de referencia en la Estrategia ET2020, únicamente presentamos la tabla comparativa de España con la media UE, sobre los resultados en lectura, matemáticas y ciencias en los tres estudios citados⁵.

A la hora de comparar hay que tener en cuenta, entre otras diferencias, que en España los alumnos que respondieron a las pruebas de PIRLS y TIMSS eran de 4º de Educación Primaria (9-10 años) y los de PISA tenían 15 años; además, los tres estudios no evalúan exactamente lo mismo, debido a que PISA realiza una evaluación por competencias, y PIRLS y TIMSS están más ligadas al currículo. No obstante, los resultados de ambos estudios son complementarios, porque permiten evaluar el sistema educativo en dos etapas obligatorias diferentes.

Tabla1. Alumnado con rendimiento académico bajo en Lectura, Matemáticas y Ciencias (2009 y 2011)

Años	Lectura ⁽²⁾		Matemáticas			Ciencias	
	PIRLS 2011	PISA 2009	TIMSS 2011	PISA 2009	TIMSS 2011	PISA 2009	
Media de la UE ⁽¹⁾	19.9%	19.6%	28.5%	22.2%	25.2%	17.7%	
España	27.6%	19.6%	43.8%	23.7%	32.5%	18.2%	

⁽¹⁾ Media ponderada UE basada en 25 Estados miembros para PISA, 23 para PIRLS y 21 para TIMSS.

Fuente: *Education and Training Monitor 2013. Elaborada con datos de OCDE (PISA 2009), ACER (PISA 2009), IEA (TIMSS y PIRLS 2011).*

⁴ El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, se encarga de la coordinación y desarrollo de estos estudios en España. Los Informes nacionales e internacionales se pueden consultar en la página: <http://bit.ly/UBGiKy>

⁵ La tabla completa con los resultados de todos los países se puede consultar en el Monitor 2013.

Si se observa la Tabla 1, en España el porcentaje de alumnos con nivel bajo en comprensión lectora en PISA (19,6%) es idéntico a la media de la UE, en cambio en PIRLS la diferencia es elevada, 27,6% en España frente al 19,9% en la UE. En matemáticas, además de que se eleva el porcentaje de alumnado en el nivel bajo, las diferencias entre España y la UE aumentan, sobre todo en TIMSS. En ciencias, disminuye tanto el porcentaje de alumnado como las diferencias entre España y la UE (INEE, 2012a, b).

3.5. Promover la movilidad de los estudiantes en la educación superior

La movilidad de los estudiantes es fundamental para las políticas de educación y formación de la UE. Según el CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2011b "Se considera en general que la movilidad en la formación contribuye a mejorar la empleabilidad de los jóvenes mediante la adquisición de aptitudes y competencias clave, en particular de competencias lingüísticas, de comprensión intercultural, pero también de aptitudes sociales y cívicas, espíritu emprendedor, aptitudes para la resolución de problemas y creatividad en general... Además puede ayudar a reforzar un sentimiento de identidad y de ciudadanía europeas". También las Conclusiones del Consejo sobre la modernización de la educación superior (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2011c), destacan tanto el potencial de la movilidad dentro, como fuera de la Unión Europea, para mejorar las perspectivas de los estudiantes.

Los indicadores de la ET2020 definen el valor de referencia de la movilidad de la siguiente manera: 1) En el año 2020, al menos el 20% de los titulados de enseñanza superior de la UE debe de haber tenido un período de educación superior que incluya estudio o prácticas de formación en el extranjero, lo que representa un mínimo de 15 créditos ECTS⁶ (*European Credit Transfer and Accumulation System*: Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos) y una duración mínima de tres meses; 2) En el año 2020, por lo menos el 6% de personas de 18 a 34 años con estudios de formación profesional inicial deben pasar un período de estudio o prácticas de formación en el extranjero con una duración mínima de dos semanas (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2011b. Anexo).

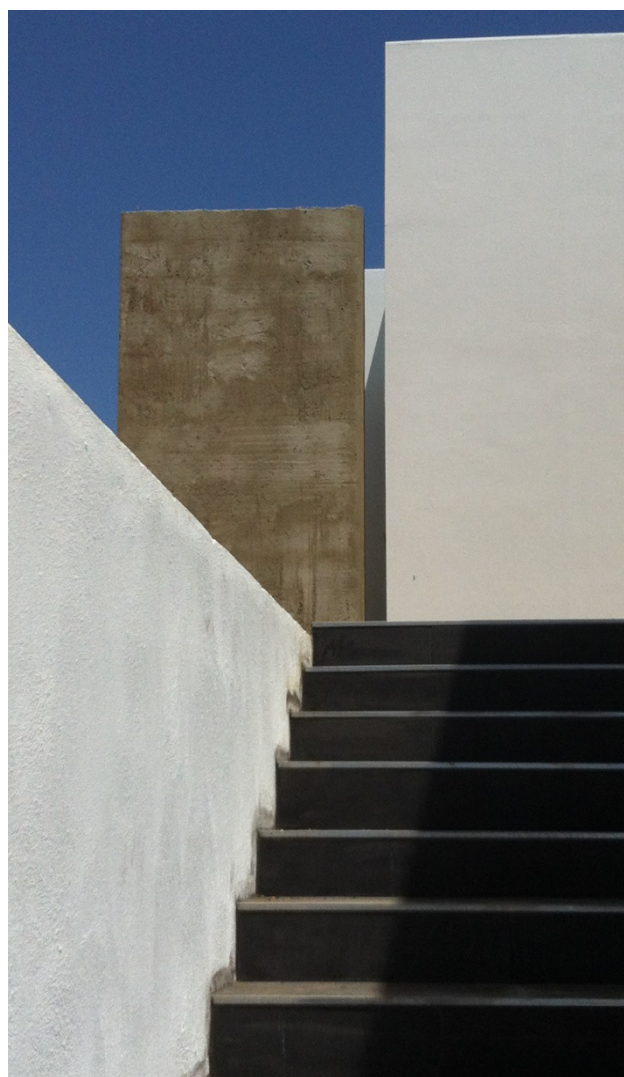
La sección del *Monitor 2013* dedicada a la movilidad se centra en la educación superior, ya que las estadísticas actualmente disponibles de formación profesional inicial aportan una imagen muy limitada de los flujos de movilidad. Eurostat está actualmente intentando medir el *punto de referencia* con un estudio muestral. Respecto a la educación superior, la movilidad abarca el número de estudiantes matriculados en el extranjero y los graduados en el exterior (*degree mobility*) y además el número de estudiantes que han tenido algún periodo de estudio o formación en el extranjero (*credit mobility*). Eurostat ha establecido recientemente un reglamento con los Estados miembros que prevé la obligatoriedad de aportar datos, en un futuro próximo, sobre la movilidad en la educación superior. Esto significa que los datos de referencia aún no están completos, por lo que el *Monitor*

2013 se centra en los flujos de la matrícula y de la graduación en los Estados miembros de la UE.

Los Estados miembros de la UE se centran cada vez más en atraer estudiantes internacionales, formulando políticas nacionales de fomento para que los estudiantes prosigan un período de estudio o formación en el extranjero. Para que la movilidad internacional se convierta en una realidad práctica, los programas de educación deben organizarse de tal manera que tengan en cuenta los cursos o períodos en el extranjero. Algunos países se están adelantando en el desarrollo de estas políticas, como por ejemplo Dinamarca, que prevé que la mitad de todos sus estudiantes sigan una parte de sus estudios en el extranjero para el año 2020, y también las universidades y las instituciones de formación profesional superior en Austria y Luxemburgo que han establecido que una parte del programa sea obligatorio cursarlo en el extranjero.

3.6. Mejorar la empleabilidad de los jóvenes

En comparación con el conjunto de la población, la crisis económica ha tenido un impacto más significativo en el empleo de los jóvenes. De ahí que, en el año 2012, el Consejo adoptara un *punto de referencia* sobre la empleabilidad de los titulados de la educación y la formación, con el fin de conocer mejor la contribución de la educación y la formación para facilitar la transición de la educación al empleo. El objetivo marcado en este *punto de referencia* es que, en el año 2020, el 82% de los jóvenes europeos entre 20 y 34 años y que fueron titulados entre uno y tres años antes de realizar la encuesta, tuvieran empleo.

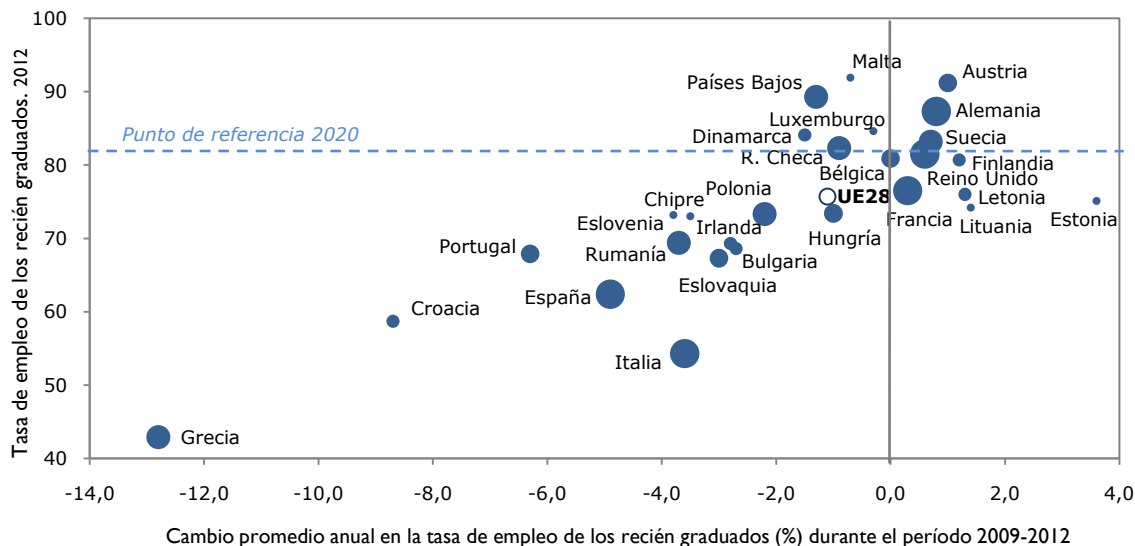


⁶ Es un sistema utilizado por las universidades europeas —dentro del denominado proceso de Bolonia— para acreditar la formación recibida por los estudiantes según el sistema de Grados auspiciado por el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Los créditos ECTS indican el volumen de trabajo que el estudiante necesita desarrollar para alcanzar los objetivos de un programa concreto; objetivos expresados en términos de resultados del aprendizaje y de adquisición de competencias. El sistema permite la transferencia de créditos entre universidades y países, lo que facilita el reconocimiento de los períodos de estudios en el extranjero, incrementando así la movilidad de los estudiantes en Europa y posibilitando la acumulación de créditos, que podrá aplicarse a nivel institucional, regional, nacional y europeo.

El año 2012 volvió a marcar un nuevo descenso en las tasas de empleo de los recién titulados en la UE. La tasa de este año fue de 75,7% para el grupo de edad de 20 a 34 años, lo que representa una disminución de 6,3 puntos porcentuales desde 2008 (y 1,5 puntos porcentuales desde 2011). Esta tendencia es aún más pronunciada entre los recién graduados, diferenciándose según el

nivel de estudios. Para los jóvenes con el título de educación secundaria superior, la tasa de empleo disminuyó 4,6 puntos porcentuales desde el año 2008 y 7,8 puntos porcentuales para los recién titulados. Para los que tienen un título universitario, la disminución del empleo desde 2008 ha sido 3,8 puntos porcentuales y 5,4 puntos porcentuales para los recién graduados.

Figura 3. Tasas de empleo de los recién graduados. Situación actual y evolución 2009-2012



Fuente: Education and Training. Monitor 2013. Cálculos basados en datos de Eurostat (LFS). Los países se muestran según el tamaño de la cohorte 20-34 años.

Después de la fuerte disminución de las tasas de empleo de los graduados entre 2008 y 2009 en todos los países, las perspectivas de empleo de los jóvenes graduados sigue deteriorándose en numerosos Estados miembros. Esto se muestra en la Figura 3, que representa el cambio reciente a este respecto entre 2009 y 2012. Ocho Estados miembros tienen tasas de empleo de los graduados por encima de 82%, previsto para 2020, en el 2012: República Checa, Dinamarca, Alemania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Austria, Suecia; otros tres —Bélgica, Finlandia y Reino Unido— están cerca de la meta de la UE para 2020. En el resto, las tasas de empleo de los graduados están por debajo del 82%, experimentando algunos de estos países un continuo descenso desde 2009, sobre todo Grecia, España y Portugal (-22, -10 y -14 puntos porcentuales respectivamente); otros, sin embargo, han logrado que aumente la tasa de empleo, como el caso de Estonia, Letonia y Lituania.

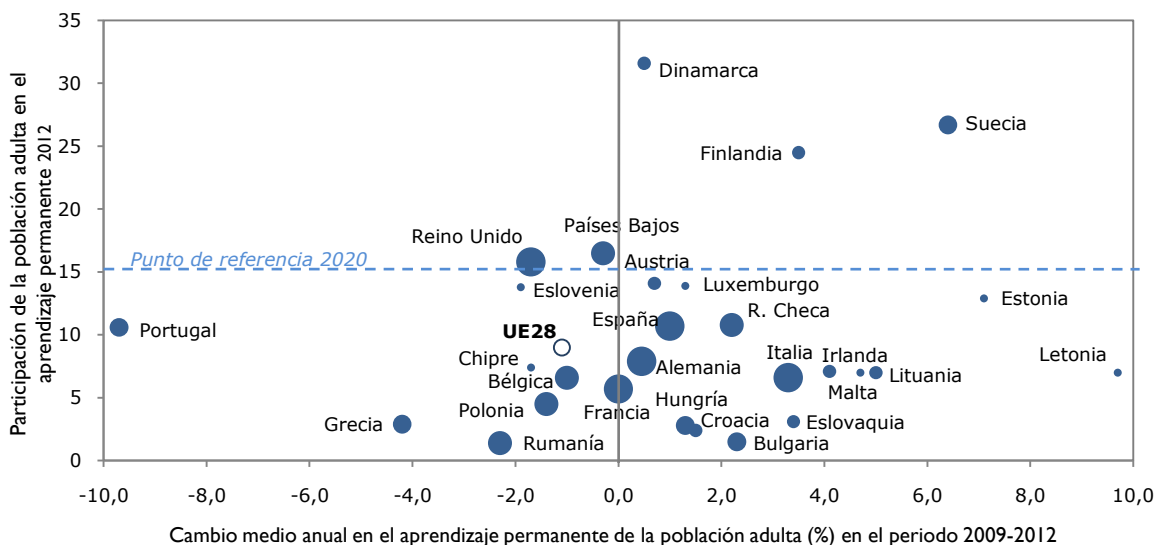
3.7. Mejorar la participación de los adultos en el aprendizaje a lo largo de la vida

Después de la educación inicial, es fundamental para las personas mantener y mejorar los conocimientos técnicos, a través de un continuo aprendizaje, siguiendo los cambios estructurales y la evolución técnica, con el fin de permanecer en el mercado laboral,

avanzar en la carrera profesional o para volver a entrar en dicho mercado. Por estas razones, la ET 2020 ha marcado el *punto de referencia* en el 15%, como el porcentaje mínimo de población en edad de trabajar, que, en 2020, participará en la educación a lo largo de la vida, una meta establecida "con el fin de aumentar la participación de los adultos en el aprendizaje permanente, en particular la de *la mano de obra poco cualificada*" (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2009).

El aprendizaje a lo largo de toda la vida está muy lejos de ser una realidad para la mayoría de los ciudadanos europeos. Entre 2009 y 2012, la participación de los adultos de la UE en el ámbito de la formación permanente disminuyó en promedio un 1,1% al año, cuando debería haber aumentado en promedio un 4,4% al año, con el fin de llegar a la cifra de referencia del 15% en 2020 (Figura 4), si bien una parte de esta tendencia se debe a una armonización de las mediciones oficiales y especialmente de la educación no formal en toda Europa, como ocurría con Portugal o con el Reino Unido. Así, es evidente que, al ritmo actual, no se cumplirá con la meta en 2020. A la luz de esto, la Comisión ha propuesto recomendaciones específicas sobre el tema de la formación permanente para una serie de países (Bélgica, Estonia, España, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Polonia, Rumania y Eslovenia).

Figura 4. Participación de los adultos en el aprendizaje permanente: la situación actual y el cambio reciente



Fu-

ente: *Education and Training Monitor 2013*. Cálculos basados en datos de Eurostat (LFS). Los países se muestran de acuerdo con el tamaño de la cohorte 25-64 años.

Sólo Dinamarca, Suecia, Finlandia, Países Bajos y Reino Unido están por encima de la meta de ET 2020; aunque Los Países Bajos y el Reino Unido están retrocediendo. De todos los Estados miembros que están por debajo del 15%, solo Letonia, Estonia, Lituania y Malta están avanzando para alcanzar el objetivo. El resto de los Estados miembros están haciendo progresos insuficientes, y algunos incluso muestran una disminución promedio anual de las tasas de participación en educación permanente (Bélgica, Grecia, Chipre, Polonia, Rumanía, Eslovenia y, lo más sorprendente, Portugal).

En el análisis de estos datos, hay que tener en cuenta que el grupo de población considerado es muy amplio, entre 25 y 64 años, por lo que los datos globales no son homogéneos. Los más jóvenes tienen un porcentaje más alto de participación en educación formal y no formal que los de más edad, y la participación aumenta cuanto mayor es el nivel educativo⁷.

3.8. La competencia en lenguas extranjeras

El aprendizaje de lenguas extranjeras es fundamental para posibilitar otros aprendizajes, la movilidad y la empleabilidad, tanto nacional como internacional. La pobreza en el dominio de lenguas extranjeras constituye un obstáculo que impide a las personas aprovechar las oportunidades profesionales que se les presentan. Habida cuenta de este valor, y según el *Monitor 2013*, los Estados miembros deben velar porque la cantidad y la calidad de la enseñanza de las lenguas extranjeras, sea óptima y esté orientada hacia su aplicación en la vida. Además, los conocimientos de idiomas extranjeros deben tenerse en cuenta en el esfuerzo de los países de la UE por dotar a los jóvenes de las competencias necesarias para satisfacer las demandas de los mercados de trabajo, como se refleja en la reciente Comunicación de la Comisión Europea⁸ sobre el desempleo de los jóvenes y las recomendaciones

específicas para cada país en 2013 (COMISIÓN EUROPEA, 2013b).

A pesar de los beneficios ampliamente reconocidos de las competencias lingüísticas, los datos muestran una fuerte variación en relación con la enseñanza y el aprendizaje de idiomas en los Estados miembros. Los resultados de la primera Encuesta Europea sobre los Conocimientos Lingüísticos (ESLC), publicados en junio de 2012, muestran que la proporción de los alumnos con un nivel de "usuario independiente" en la primera lengua extranjera varió del 9% en Inglaterra y el 14% en Francia, al 82% en Malta y Suecia. En España la proporción fue del 27% (INEE, 2012c, d).

A pesar de que el inglés se está convirtiendo de hecho en la primera lengua extranjera, la competencia en más de una lengua extranjera es la que marcará la diferencia decisiva en el futuro. Sin embargo, el porcentaje de estudiantes con competencia en dos o más idiomas extranjeros en la educación secundaria es muy diverso en Europa. En el año 2011 ese porcentaje era de más del 90% de los estudiantes de Chipre, Rumanía, Grecia, Finlandia, Italia y Luxemburgo; mientras que en países como Irlanda, Austria y Hungría no alcanzó el 10%. España, con un 40,7%, se sitúa en la zona intermedia.

Además de los anteriores indicadores, en el *Monitor 2013* se analizan otros que, aunque importantes, están en fase de desarrollo, y aún no se ha fijado el *punto de referencia* para el año 2020, por lo que en este artículo, y por razones de espacio, no se estudian. En el Cuadro 1, apartado "Otros indicadores de ET2020" pueden consultarse.

4. Conclusiones: Puntos de referencia y principales retos de la educación en España

Según el análisis de España que hace la Comisión Europea en el volumen II del *Monitor 2013*, los principales desafíos del sistema

⁷ Para ampliar el tema del aprendizaje a lo largo de la vida en España, ver el capítulo III de MECD (2013), dedicado íntegramente a este tema.

⁸ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL CONSEJO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EURO-

PEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES "Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil".

mercado laboral, la alta tasa de Abandono Temprano de la educación y la formación —con grandes diferencias entre las comunidades autónomas— y los desajustes en las titulaciones, incluyendo la educación superior. Todo ello agravado por la situación económica española, que exige esfuerzos de consolidación fiscal significativos y de crecimiento de la inversión, mejorando la eficiencia del gasto público en educación, tanto a nivel estatal como autonómico.

El Abandono Temprano de la educación y la formación, y el desarrollo de la Formación Profesional han sido la base de las recomendaciones semestrales específicas para cada país europeo desde 2011. España ha realizado progresos en ambos campos, aunque aún debe mejorar, tal y como se indica en la primera recomendación semestral de 2013, en la que se le pide que continúe con los esfuerzos para aumentar la relevancia de la educación y la formación de cara al mercado de trabajo, con el fin de reducir el Abandono Temprano, mejorar el aprendizaje a lo largo de la vida, ampliar la aplicación de la Formación Profesional Dual más allá de la actual fase piloto y la introducción de un sistema integral de evaluación del rendimiento de los alumnos.

Con relación a los indicadores y puntos de referencia de ET2020 analizados, la situación actual de España, es la siguiente:

- A pesar de la mejora desde 2008 en Abandono Temprano de la educación y la formación, España, con un 24,9% de Abandono en 2012, aún está lejos de la UE28, que lo cifra como media en un 12,7%. Existen importantes diferencias entre las comunidades autónomas (de 11,5% en País Vasco a 32,2% en Extremadura).
- Sin embargo, en la tasa de nivel de estudios terciarios de la población de 30 a 34 años, España ya ha alcanzado el objetivo europeo de 2020: 40,1% en 2012, frente al 35,7% de media de la UE28.
- España en 2012, con un 100% de participación en educación infantil, alcanza también el punto de referencia europeo para 2020 de que, al menos, el 95% de los niños entre cuatro años y la edad de comienzo de la educación obligatoria participen en la educación infantil. La media de la UE es del 93,2%
- En competencias básicas (pruebas PISA a los 15 años de edad: lectura, matemáticas y ciencias), España obtiene resultados medios, situándose muy cerca de la media europea.
- La tasa de empleo de la población española entre 20 y 34 años, que terminó los estudios entre uno y tres años antes del 2012 y acceden al mercado laboral es del 62,4%, disminuyendo significativamente en los últimos años debido a la crisis económica. Esta tasa está por debajo de la media de la UE (75,7%).
- La participación de la población adulta en el aprendizaje permanente en España es del 10,7% frente al 9% en la UE en 2012.

Referencias bibliográficas

AAVV (2013). "La Educación Infantil en Perspectiva Europea". Monográfico de la *Revista Española de Educación Comparada*, número 21.

COMISIÓN EUROPEA (2010a). *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa*. Bruselas, 2.2.2010. SEC (2010) 114 final.

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

- (2012a). *La Comisión presenta la nueva estrategia Replantear la Educación*. Comunicado de prensa. Bruselas/Estrasburgo, 20 de noviembre de 2012.
- (2012b). *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013*. Bruselas, 28.11.2012.COM (2012) 750 final.
- (2013a). Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 en España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016. Bruselas, 19.5.2013. COM (2013) 359 final.
- (2013b). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea. 19.06.2013.

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»)*. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea 28-5-2009.

- (2011a). Conclusiones del Consejo sobre educación infantil y atención a la infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo de mañana (2011/C 175/03). Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea. 15.6.2011.
- (2011b). Conclusiones del Consejo relativas a un valor de referencia aplicable a la movilidad en la formación (2011/C 372/08). Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea. 20.12.2011.
- (2011c). Conclusiones del Consejo sobre la modernización de la enseñanza superior. (2011/C 372/09). Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea. 20.12.2011.
- EUROPEAN COMMISSION (2012a). *Education and training Monitor 2012*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- (2012b). *Rethinking Education: Country Analysis*. Strasbourg, 20.11.2012. SWD (2012) 377 final.
- (2013a). *Education and training Monitor 2013*. Vol I.
- (2013b). *Education and training Monitor 2013*. Vol. II. Country fiches. Spain.

HANUSHEK, E. A. & WOESSMANN, L. (2012): "The Economic Benefit of Educational Reform in the European Union", *CESifo Economic Studies*, Vol. 58, 1/2012, pp. 73-109.

INEE (INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA) (2012a). *PIRLS-TIMSS 2011. Estudio Internacional de progreso en comprensión lectora, matemáticas y ciencias IEA. V. I: Informe español*. Madrid: Ministerio de Educación Cultura y Deporte.

- (2012b). *PIRLS-TIMSS 2011. Estudio Internacional de progreso en comprensión lectora, matemáticas y ciencias IEA. V. II: Informe español. Análisis secundario*. Madrid: Ministerio de Educación Cultura y Deporte.
- (2012c). *Estudio Europeo de Competencia Lingüística EECL. Volumen I. Informe español*. Madrid: Ministerio de Educación Cultura y Deporte.
- (2012d). *Estudio Europeo de Competencia Lingüística EECL. Volumen II. Análisis de expertos*. Madrid: Ministerio de Educación Cultura y Deporte.

IVIE (2013): *El Abandono educativo Temprano. Análisis del caso español. 2013*. Este informe se puede consultar en la página web del INEE: <http://www.mecd.gob.es/inee/Documentos-de-trabajo.html>

LLARENT, V. (2013) "La Educación Infantil en Alemania, España, Francia e Inglaterra. Estudio comparado" *Revista Española de Educación Comparada*, 21 (2013),pp. 29-58.

MECD (2013). *Objetivos educativos europeos y españoles. Estrategia Educación y Formación 2020. Informe español 2013*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

El autor

Joaquín Martín Muñoz

Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor de Educación Secundaria y profesor tutor de la UNED. Ha ocupado diversos puestos en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, siendo en la actualidad Consejero Técnico, con la responsabilidad de coordinar el área de indicadores nacionales e internacionales. En el campo de la evaluación ha desarrollado tareas relacionadas con el diseño y coordinación de estudios, elaboración de cuestionarios, análisis de resultados y elaboración de informes. Cuenta con varias publicaciones relacionadas con la evaluación educativa.





LOS SISTEMAS NACIONALES DE INDICADORES COMO INSTRUMENTOS DE TRANSPARENCIA: LIMITACIONES Y POSIBILIDADES

NATIONAL SYSTEMS OF INDICATORS AS TOOLS OF TRANSPARENCY: LIMITATIONS AND POSSIBILITIES

Felipe Martínez Rizo

Universidad Autónoma de Aguascalientes

Resumen

El artículo parte de dos premisas: una es que las políticas de educación y ciencia tienen un lugar destacado en la agenda gubernamental y que se les destina una parte importante de los recursos públicos, lo que justifica la exigencia de transparencia y rendición de cuentas al respecto. La segunda premisa es que la complejidad de un sistema nacional de educación y ciencia es tal, que para valorar cabalmente su calidad son radicalmente insuficientes unos ordenamientos basados en los resultados de pruebas de rendimiento aplicadas a los estudiantes, sin desconocer que tales evaluaciones pueden dar elementos importantes para valorar algunos aspectos de la calidad de un sistema educativo. La conclusión a que se llega es que hace falta una perspectiva más completa, que sólo puede ofrecer un buen sistema de indicadores educativos. Se analizan las posibilidades de este tipo de sistemas, así como sus limitaciones.

Palabras clave: calidad educativa, rendición de cuentas, indicadores educativos.

Abstract

The article starts from two premises: one is that education & science policies are high on the government agenda, and consume a significant portion of public resources, which justifies the need for transparency and accountability. The second premise is that the complexity of a national system of education and science is such, that to fully assess its quality tools like rankings based on the results of performance tests applied to students are radically insufficient, while recognizing that such tests can give elements important to assess some aspects of the quality of an education system. The conclusion is that we need a more complete perspective, which can only provide a good system of education indicators. We analyze the possibilities of such systems and their limitations.

Keywords: educational quality, accountability; educational indicators.

1. Introducción

El título del artículo incluye dos puntos, sistemas de indicadores y transparencia, cuya relación debe ponerse en contexto para entenderla cabalmente. Y el contexto no es otro que la preocupación, muy extendida hoy, por la calidad de la educación que se imparte en las escuelas o, si se prefiere, por el nivel del aprendizaje que alcanzan los estudiantes del sistema educativo. Esa preocupación se relaciona, a su vez, con otros elementos:

- Que los recursos que se destinan a educación son considerables y crecientes, y que salen fundamentalmente de las arcas del estado.
- Que el ciudadano tiene derecho a que los funcionarios rindan cuentas del uso de los recursos que provienen de los impuestos, derecho que se concreta en el principio de transparencia.
- Que, en muchos países, lecturas inexactas de los resultados de evaluaciones del rendimiento académico, como las pruebas PISA de la OCDE, han dado pie a una idea simplista de que el nivel educativo es muy malo, y cada vez peor.

El lugar destacado que deben tener en la agenda pública las políticas de educación y ciencia, así como la considerable cantidad de recursos que implican, justifican sin duda la exigencia de transparencia y rendición de cuentas al respecto. Al mismo tiempo, la conciencia de la complejidad de un sistema nacional de educación y ciencia debería llevar a la conclusión de que, si bien los resultados de evaluaciones del rendimiento dan elementos importantes para valorar la calidad de un sistema educativo, son insuficientes para ello, por lo que hace falta una perspectiva más completa, que sólo puede ofrecer un buen sistema de indicadores educativos. El artículo se dedicará a desarrollar una argumentación que sostenga las afirmaciones del párrafo anterior.

2. La complejidad de los sistemas educativos y de la noción de calidad aplicable a ellos

Aún en un país chico, el sistema educativo debe atender a decenas de miles de alumnos, con miles de profesores, en centenares de escuelas. Además, la calidad del sistema no se reduce al nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos, sino que incluye otros aspectos que se enumeran en términos concretos en los incisos siguientes, seguidos en cada caso por un término abstracto con el que se designan las dimensiones de un concepto de calidad complejo, aplicado precisamente a un sistema educativo. Así pues, se podrá decir que un sistema educativo es de buena calidad si y sólo si:

- Establece un currículo adecuado a las características de los alumnos (**Pertinencia**) y a las necesidades de la sociedad (**Relevancia**).
- Logra que la mayor proporción posible de destinatarios acceda a la escuela y permanezca hasta el final. (**Eficacia interna**).
- Logra que haya aprendizaje y que éste sea asimilado en forma duradera y genere conductas provechosas para sociedad e individuos. (**Eficacia externa-impacto**).
- Cuenta con recursos humanos y materiales suficientes (**Suficiencia**), y los aprovecha de la mejor manera, evitando despilfarros y derroches. (**Eficiencia**).
- Considera la desigual situación de alumnos, familias y escuelas, y apoya más a quien lo requiera, para que todos alcancen los objetivos educativos. (**Equidad**).

Esta noción de la calidad del sistema educativo se basa en el modelo de Contextos-Insumos-Procesos-Productos (CIPP, cfr. INEE de México, 2006; Martínez Rizo et al., 2007):

- El **contexto o entorno** que plantea **necesidades** al sistema: la demanda social de educación, su composición y distribución espacial, las condiciones de vida de la población, así como su capital cultural y educativo.

Los **insumos** que recibe el sistema educativo de ese entorno y permiten su operación: **recursos** humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

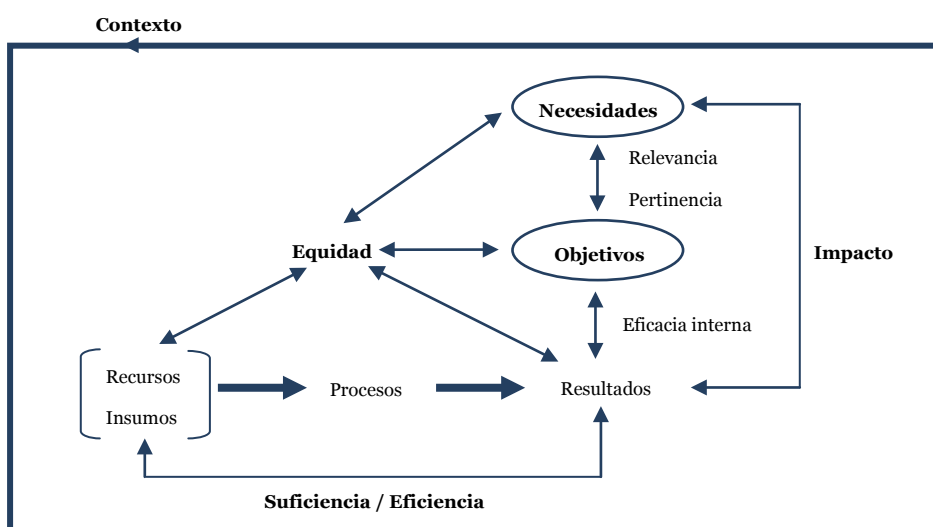
- Los **procesos** del sistema: no sólo el acceso y trayectoria de los alumnos, sino también la gestión y funcionamiento de los planteles, procesos pedagógicos en el aula, de gestión escolar en cada centro educativo, de gestión o administración en mayor escala en los niveles de zona escolar, de región y nacional.
- Los **productos o resultados** del sistema, a plazo corto (el logro escolar, conocimientos, habilidades, actitudes y valo-

res) y a largo plazo: la influencia de la educación en la transformación cultural y mejora de la vida de la población.

- En los sistemas artificiales importan, además, los **objetivos**, mediadores en la relación entre resultados y necesidades, orientando la forma en que se organizan los procesos para utilizar los insumos de manera que se generen los productos.

Las dimensiones de la calidad se derivan de las relaciones entre los elementos del sistema educativo: pertinencia, relevancia, eficacia externa e impacto se derivan de la relación de objetivos y productos del sistema con las necesidades del entorno; la eficacia interna se desprende de la relación entre productos y objetivos; la eficiencia de la relación entre insumos y resultados; y la equidad de la distribución de recursos y resultados educativos. El diagrama siguiente ilustra esta compleja red de relaciones.

Figura 1. Componentes sistémicos y dimensiones de la calidad educativa



Fuente: Martínez Rizo et al., 2007.

En términos abstractos, la definición que se propone, integrando las dimensiones derivadas de las relaciones entre elementos del Modelo CIPP, se puede expresar diciendo que *la calidad del sistema educativo es la cualidad que resulta de la integración de las dimensiones de pertinencia y relevancia, eficacia interna, eficacia externa, impacto, suficiencia, eficiencia y equidad.*

Esta definición es congruente con la que propone el profesor Arturo de la Orden, que dice:

*...la calidad de la educación supone una relación de coherencia de cada uno de los componentes del sistema... con todos los demás. A los efectos de definir las dimensiones más importantes que teóricamente pueden integrar el de calidad educativa, destacaremos básicamente las relaciones siguientes: ...la coherencia entre, por un lado, inputs, procesos, productos y metas y, por otro, la satisfacción de las demandas educativas de la sociedad define la calidad de la educación como **funcionalidad (pertinencia y relevancia)** ... la coherencia del producto con las metas y objetivos define la calidad de la educación como **eficacia o efectividad**... la coherencia entre, por un lado, input y procesos y, por otro, productos, define la calidad de la educación como **eficiencia**... lo que genéricamente denominamos calidad de la educación... se identifica con un complejo constructo explicativo de valoraciones, apoyado en la consideración conjunta de*

tres dimensiones interrelacionadas: funcionalidad, eficacia y eficiencia; expresión, a su vez, de un conjunto integrado de relaciones de coherencia entre los componentes básicos de la educación en general, o de una institución educativa concebidos como un sistema. (De la Orden, 2012).

3. La necesidad de sistemas de indicadores para evaluar una noción compleja de calidad

En las dos últimas décadas y en muchos países, se ha extendido el uso de pruebas estandarizadas aplicadas en gran escala, para valorar el nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos. Esto ha abierto la posibilidad, antes impensable, de disponer de información comparable sobre gran número de alumnos y escuelas, e incluso sobre todos los estudiantes y todos los planteles de un sistema educativo nacional. Las pruebas internacionales como las que organiza la OCDE (conocidas por las siglas PISA), o las de la IEA (TIMSS, PIRLS, etc.), que se aplican a muestras representativas de los alumnos de muchos países, permiten también comparaciones internacionales.

El uso más visible de esas evaluaciones ha sido la difusión de ordenamientos (*rankings*) de escuelas o países basados en los resultados de sus estudiantes en esas pruebas, como si fueran un

indicador inequívoco de la calidad de la escuela o del sistema educativo nacional de que se trate. Esto no es correcto. Para entender por qué, es necesario hacer algunas consideraciones.

En principio hay dos formas de definir qué es una buena escuela:

- a. En términos de resultados: aquella cuyos alumnos aprenden todo lo previsto.
- b. En términos de insumos y procesos, aquella en que:
 - Se cuenta con recursos humanos y materiales suficientes;
 - Hay un funcionamiento regular, en asistencia de alumnos y maestros, cumplimiento de planes y programas y, en general, de la normatividad; de manera que hay un ambiente sano que favorece el desarrollo integral de los alumnos;
 - Hay prácticas de enseñanza que favorecen el aprendizaje significativo y el desarrollo de competencias de alto nivel, incluyendo aspectos actitudinales y valorales;
 - Cada actor cumple responsablemente con sus funciones y todos forman una comunidad en que los esfuerzos se articulan en función de un propósito común.

Las dos definiciones deberían coincidir: si una escuela tiene recursos suficientes y opera de manera adecuada, ello debería reflejarse en el aprendizaje de los alumnos. Y si los alumnos tienen buenos niveles de aprendizaje, querría decir que su escuela tiene recursos y opera adecuadamente. Sin embargo, dado el fuerte peso que tienen los factores del entorno sociocultural, puede ocurrir que los alumnos de una escuela no alcancen los niveles de aprendizaje deseables, pese a que funcione bien, con gran esfuerzo por parte de alumnos y maestros. También puede ocurrir que los alumnos de una escuela tengan buenos resultados, pero no gracias a la escuela a la que asisten, sino a ventajas de su entorno familiar y pese a deficiencias de la escuela.

Algo similar puede decirse de los resultados obtenidos por los alumnos de distintos países: no reflejan solamente la calidad del funcionamiento del sistema educativo de que se trate, sino una mezcla de influencias familiares, sociales y escolares, cuyos componentes no es fácil distinguir. Por eso los rankings de escuelas o países son engañosos. En contextos tan desiguales como los que hay en el mundo y en muchos países, esto se debe tener presente, para evitar juicios injustos.

Para enfrentar la objeción que señala que las escuelas tienen alumnos de diferente contexto social y familiar, que unos comienzan cada curso en mejor posición que otros, y que por ello es injusto comparar simplemente los resultados de todos al fin del ciclo escolar, se ha propuesto una variante más sofisticada de evaluación de las escuelas con base en el nivel de aprendizaje de su alumnado, planteando que no se deben utilizar los resultados de los alumnos al fin del curso, sino la diferencia entre lo que sabían al inicio y lo que saben al fin del mismo. Esa diferencia se conoce como el *valor agregado* (*value added*), atribuible al trabajo de la escuela y los docentes.

La idea es atractiva a primera vista, pues parece corregir la limitación básica del uso de resultados de alumnos como indicador de la calidad de escuelas y maestros, pero un análisis más

detallado muestra que tampoco esos *Modelos de Valor Agregado* son suficientes para tal propósito. Aunque hay diferencias en puntos menores, se puede afirmar que esta afirmación refleja el consenso actual de los especialistas en el sentido de que esos modelos no reflejan de manera válida y confiable la calidad de escuelas y maestros, por varias razones:

- Límites de las pruebas en gran escala, que no miden aspectos importantes del rendimiento de los alumnos, incluyendo actitudes pero también competencias cognitivas complejas.
- Imprecisión de las mediciones y su inestabilidad en el tiempo, que hace que los márgenes de error de las estimaciones del valor supuestamente agregado por escuelas y maestros sean demasiado grandes para servir de base sólida para la toma de decisiones sobre individuos.
- Dificultad práctica para contar con bases de datos completas, en especial para seguir individualmente a los alumnos que cambian de escuela.
- Dificultad de principio para atribuir el avance de los alumnos en un grado a un solo maestro, dado que alumnos y/o maestros pueden cambiar, puede haber más de un maestro, y en los resultados de un grado cuenta la influencia de los maestros anteriores.

Un argumento más sobre la insuficiencia de los acercamientos de *valor agregado* es que, incluso suponiendo que la información que proporcionan fuera confiable para distinguir maestros más y menos eficaces, lo que sería suficiente para propósitos de evaluación, no lo sería para propósitos de mejora, puesto que no permitiría saber en qué consisten las prácticas de los mejores profesores, para tratar de extenderlas. Para ver con amplitud los argumentos a favor y en contra de los modelos de *valor agregado* pueden verse RUBIN, STUART y ZANUTTO, 2004; BRAUN, 2005; GLAZERMAN et al., 2010; LECKIE y GOLDSTEIN, 2009; MACCAFFREY et al., 2003; y ROTHSTEIN, 2011.

El nivel del aprendizaje alcanzado por los alumnos es, desde luego, una dimensión importante de la calidad de una escuela o un sistema educativo, pero no la única y, además, en la práctica no es posible medirla con suficiente precisión y confiabilidad en gran escala, en particular en lo que se refiere a las competencias cognitivas y no cognitivas más complejas, que son las más importantes que se pretende manejen los estudiantes.

Por ello una evaluación razonablemente completa de la calidad de una escuela o sistema educativo, además de información sobre los niveles de aprendizaje, deberá considerar toda la que sea posible sobre otras dimensiones de la calidad mencionadas en el apartado anterior: la relevancia y la pertinencia del currículo; la suficiencia de los recursos de la escuela o sistema y la eficiencia de su utilización; la eficacia interna en términos de acceso, permanencia y culminación de la escolaridad obligatoria por parte de los alumnos; el impacto de la educación en el empleo y los ingresos de los antiguos estudiantes, así como sobre otros aspectos de su vida adulta, como su participación en la vida democrática y cultural, o su salud; y la equidad, en términos de reducción de las brechas de acceso, permanencia, finalización y resultados escolares entre estudiantes de diferente contexto.

En síntesis: por la complejidad de un sistema educativo, los resultados de pruebas de rendimiento no son suficientes para valorar su calidad, ni puede serlo acercamiento singular alguno, sino que es necesario integrar información derivada de varios acercamientos en un elemento integrador, que no es otro que un buen sistema de indicadores educativos.



4. Los sistemas de indicadores y su desarrollo

Con antecedentes más antiguos, el uso sistemático de indicadores sociales tiene poco más de medio siglo, y el término es utilizado en varios sentidos, aunque hay coincidencias claras. Una idea básica es la necesidad inevitable de recurrir a conceptos susceptibles de ser captados empíricamente, ante la dificultad de observar directamente dimensiones importantes y sutiles de la realidad. Esta idea se encuentra desde los momentos iniciales de lo que se llamó *el movimiento de los indicadores*, como puede apreciarse en una cita de una obra considerada la más representativa de esa época:

El problema clave de un sistema de indicadores sociales... es que nunca podemos medir directamente las variables que nos interesan, sino que tenemos que seleccionar substitutos en el lugar de esas variables. Podemos, por ejemplo, estar interesados en saber si una persona es o no ambiciosa, pero no podemos observar la ambición en sí misma. Podemos hacer preguntas a la persona, y escuchar sus respuestas, o bien observar qué tan intensamente trabaja y en busca de qué tipo de retribución; a partir de ello podemos inferir si la persona es o no ambiciosa. (BAUER, 1966: 45)

Según OAKES (1986) un indicador debe informar sobre al menos algunos de estos aspectos:

- Los logros de un sistema educativo para obtener ciertos resultados; el indicador se liga a los objetivos y es un punto de referencia para medir los avances (*benchmark*).
- Algunas características que se relacionan con los resultados; el indicador tiene así valor predictivo, porque su modificación traerá consigo otros cambios.

- Rasgos centrales del sistema educativo (v.gr. insumos), o problemas, para entender cómo funciona.
- Problemas o aspectos relevantes para la política educativa que apoyen la toma de decisiones.

SHAVELSON propone la siguiente definición de trabajo: *un indicador es una estadística simple o compuesta que se relaciona con un constructo educativo básico y es útil en un marco de políticas públicas* (1989: 4-5). Pero además, y teniendo en cuenta que ningún indicador particular puede ofrecer una imagen suficiente de las distintas dimensiones de la calidad de un sistema educativo, señala que es importante distinguir entre indicadores singulares y *sistema de indicadores* y precisa:

*Otro concepto central en la discusión es el de **sistema de indicadores**. Sea que se trate de estadísticas simples o compuestas, un indicador singular difícilmente podrá proporcionar información útil sobre fenómenos tan complejos como los educativos. Los sistemas de indicadores se diseñan por lo general para generar información más amplia y precisa. Pero debe precisarse que un sistema de indicadores es más que una simple colección de estadísticas. Idealmente, un sistema de indicadores mide diversos componentes del sistema educativo, y ofrece también información sobre cómo interactúan los componentes singulares para producir el efecto de conjunto. En otras palabras, el conjunto de la información que ofrece un sistema de indicadores es más que la suma de sus partes. (SHAVELSON et al., 1989: 5-6).*

Ninguna evaluación particular puede dar cuenta por sí sola de todas las dimensiones de la *calidad de un sistema educativo*. Además del aprendizaje que alcancen los alumnos, es necesario considerar otros aspectos, que se pueden captar a partir de las estadísticas tradicionales, como cobertura, eficiencia terminal y deserción escolar. Otros aspectos requerirán de estudios especiales, como los que tienen que ver, precisamente, con el aprendizaje, pero también con el impacto de la educación en el empleo, la vida democrática, la salud, etc., de los adultos. Un *sistema de indicadores educativos* deberá integrar los diversos aspectos de un *sistema integral de evaluación*.

Los indicadores manejados tradicionalmente por los sistemas educativos, sin embargo, eran simples concentrados de datos estadísticos obtenidos con propósitos administrativos, insuficientes para dar cuenta de muchos aspectos de la calidad. Esos listados, no eran *sistemas*, puesto que carecían de una estructura planeada con un propósito claro, además de tener lagunas importantes y otras deficiencias técnicas.

Esta situación prevalecía hace un par de décadas no sólo en los países de menor desarrollo, sino también en los más avanzados. En un trabajo para la UNESCO, JEFFREY PURYEAR señalaba que suele haber estadísticas mejores sobre cuestiones económicas, demográficas o de salud, y precisaba:

Las estadísticas educativas existentes tienen un enfoque muy estrecho. Dejan fuera las medidas de calidad, de procesos y de productos. Los gobiernos han centrado la atención en un sólo enfoque, bastante estrecho, para monitorear sus sistemas educativos —los conteos de tipo censo— y en un sólo tipo de datos: los relativos a insumos. Se han concentrado casi enteramente en registrar el número de profesores, alumnos y edificios en el sistema formal, y en la importancia del gasto público destinado a la educación. Casi no han prestado atención a documentar cómo funcionan las escuelas o qué aprenden los alumnos... Un buen indicador de la existencia de estadísticas educativas de muy buena calidad, lo constitu-

ye la capacidad de reportar datos sobre la edad de los alumnos, que son indispensables para calcular tasas **netas** de matrícula. Únicamente unos 60 de los 175 estados miembros de la UNESCO reportan tales datos en forma consistente. (1993: 6).

Por la misma época, el grupo de expertos encargado por el gobierno de los Estados Unidos del diseño de un sistema de indicadores educativos a escala nacional identificaba problemas semejantes, que muestran que la pobreza y la inconsistencia de las estadísticas educativas no son exclusivas de los países menos desarrollados:

Algunos problemas técnicos serios de los indicadores actualmente existentes, junto con grandes lagunas en las fuentes de datos disponibles, plantean problemas formidables a la tarea de construir un sistema de indicadores educativos en el nivel nacional. El Council of Chief State School Officers, a solicitud del National Center for Education Statistics, ha analizado las fallas de medidas de resultados educativos comparables, observando que hasta 1987 los estados americanos empleaban al menos 10 maneras distintas de contar sus escuelas y unos 12 métodos diferentes de reportar las cifras de matrícula. Los datos sobre deserción son notoriamente poco confiables y representan unos de los datos más ambiguos que se reportan sobre la educación norteamericana. (SPECIAL STUDY PANEL, 1991: 15).

El diagnóstico que sustentó el desarrollo del sistema de indicadores de la OCDE (*Indicators of National Education Systems*, INES) comenzaba con un diagnóstico semejante:

Aunque muchos países publican impresionantes anuarios estadísticos, la cantidad y la calidad (validez, consistencia, etc.) de los datos recolectados es sumamente desigual, no sólo de un país a otro, sino incluso dentro de un mismo país. La Conferencia de la OCDE celebrada en Washington en 1987 señaló que, aunque la mayor parte de los 24 países participantes reportó que recababa datos para construir algunos indicadores educativos, su tipo y uso variaba mucho, y que muy pocos países estaban en condiciones de ofrecer conjuntos completos. Además, muchas presentaciones coincidieron en señalar problemas similares: datos incompletos o faltantes; falta de confiabilidad, debida en parte a técnicas de muestreo deficientes; insuficiente validez de las variables de contexto; dificultad para decidir qué datos recoger; problemas en cuanto al control de la información y el acceso a ella... Aún los sistemas más completos de estadísticas nacionales presentan hoyos negros y lagunas de información en temas de los que casi no hay datos, como costos unitarios, gasto educativo privado o la contribución económica de empresas y familias al gasto educativo total. La mayoría de los sistemas son notablemente débiles en cuanto a información sobre el conocimiento que tienen los maestros de las materias que deben enseñar, el aprendizaje de los alumnos, en especial en niveles cognitivos altos, o los procesos que tienen lugar dentro de la escuela. (CERI-INES 1991: 8-9).

Un verdadero sistema de indicadores, pues, no se reduce a un listado cualquiera, sino que implica un planteamiento bien definido que dé unidad al conjunto. Esa idea rectora debe ser *una noción precisa de la calidad del sistema educativo*, que es lo que se quiere evaluar. A partir de esta noción podrán precisarse indicadores particulares, y luego los datos que se requieren para construirlos. El que muchos de esos datos no estén disponibles no deberá impedir que el sistema los considere, lo que hará que se

empresen las acciones que se requieran para llegar a contar con la información necesaria en algún momento.

Este enfoque *sistémico* para el desarrollo de indicadores educativos producirá un número considerable de ellos, lo que no es un defecto, sino una consecuencia de la complejidad del objeto de análisis. El sistema INES de la OCDE es un buen ejemplo de este enfoque, pero también es posible construir un sistema de indicadores con otro enfoque, que se puede llamar *estratégico*.

En esta perspectiva se puede pensar en un número reducido de indicadores que permitan monitorear el avance en dirección de metas precisas, que se han definido como importantes. Es el caso de los indicadores desarrollados para dar seguimiento a las metas de la Unión Europea, o los que está desarrollando la OEI para hacer lo propio respecto a las metas fijadas por los países de la Organización para el año 2021, en el marco de los festejos por el bicentenario de la independencia de las naciones de América Latina.

Los dos enfoques para la construcción de sistemas de indicadores no son excluyentes. Un sistema desarrollado a partir de una visión estratégica, para monitorear el avance en dirección de ciertas metas de política educativa, se puede desarrollar en un tiempo relativamente corto y puede ser muy útil para alimentar la toma de decisiones, en relación con los aspectos definidos como prioritarios en una gestión gubernamental.

Por su propia naturaleza, sin embargo, un sistema estratégico dejará fuera los aspectos no definidos como prioritarios, que no por ello carecen de importancia, y que podrán alcanzar el rango de prioritarios en otro momento. Por ello parece necesario mantener siempre indicadores que, por ser definidos con un enfoque sistémico, tengan una perspectiva más amplia, y cubran hasta donde sea posible todas las dimensiones de la calidad del sistema educativo, tanto las que tengan que ver con las metas prioritarias del momento como con los demás aspectos.

5. Posibilidades y limitaciones de los indicadores: expectativas ingenuas y realistas

Una obra de la Comisión Europea tiene una reflexión sobre las lecciones de la experiencia en lo relativo al uso de indicadores sociales:

La experiencia internacional en el campo de los indicadores es amplia y ha existido por largo tiempo. En el origen de los desarrollos en este dominio encontramos el éxito de unos indicadores macroeconómicos importantes: el producto interno bruto, el índice de precios o la tasa de desempleo. En los años 70 este éxito hizo surgir el desarrollo de indicadores sociales, actividad que implicó considerable energía y fue también la fuente de un malestar igualmente grande. (1999: 219)

SHELDON afirma que *con cada movimiento de indicadores, el entusiasmo creció y disminuyó, a medida que el optimismo sobre lo que podrían conseguir los indicadores dejó el lugar a la realidad de lo que efectivamente consiguieron, tanto en la educación como, más generalmente, en la sociedad. (Según SHAVELSON et al., 1989: 2)*

En las primeras etapas del desarrollo de nuevos indicadores el entusiasmo de sus autores, con la necesidad de los tomadores de decisiones de que sus políticas den resultados visibles en el corto plazo, hacen que se generen expectativas desmesuradas respecto a las nuevas herramientas, en el sentido de que lleven a mejoras inmediatas. Tras varias experiencias frustrantes las expectativas

sobre lo que pueden aportar los sistemas de indicadores son más realistas. Sin duda tener datos confiables, aceptados como tales por todos los actores políticos, es un punto de partida más sólido para la construcción de políticas consensadas que una situación en la que cada parte maneja sus propias cifras y no acepta las de las contrapartes. También es claro que los indicadores no pueden, por sí mismos, fijar objetivos o prioridades, evaluar programas o establecer balances. Todo ello puede apoyarse en la información de un buen sistema de indicadores, pero implica otras acciones.

Las expectativas sobre los indicadores que hay ahora en los sistemas educativos con mayor experiencia al respecto son bastante modestas: pueden servir *para describir y plantear problemas con mayor precisión; para detectarlos más tempranamente; para tener pistas sobre programas educativos prometedores y cosas similares.* (SHAVELSON et al., 1989: 7-8).

Una importante obra de JUDITH INNES DE NEUFVILLE (1975) tuvo reimpressiones en 1989 y 1994, y una "segunda edición ampliada" en 2002. La persistencia del interés en su contenido a lo largo de casi tres décadas muestra su solidez, y las consideraciones de la autora en la segunda edición permiten apreciar el cambio de perspectiva que se produjo entre los estudiosos del tema a lo largo del tiempo.

La autora señala que casi todos los aspectos técnicos de la versión de 1975 de su libro siguen vigentes, lo que justifica la reimpression del texto original. Al mismo tiempo, la investigadora considera que lo técnico se enmarca ahora en una visión de la relación entre conocimiento y toma de decisiones mucho más rica que la que prevalecía en la década de 1970, que estaba marcada todavía por una concepción ingenuamente positivista. Esta se caracterizaba por concebir una relación simple, lineal entre el conocimiento de ciertos fenómenos y las políticas al respecto. Los indicadores eran el fruto de un trabajo técnico puro, en el que no interferían los intereses de grupo ni consideraciones extraacadémicas. Se pensaba también que, sobre la base del conocimiento sólido de la realidad que tales indicadores proporcionaban, los políticos podían fácilmente tomar decisiones plenamente racionales, y que si no lo hacían era debido a corrupción o mezquindad.

En 2002 la autora, a partir de sus investigaciones y con apoyo en posturas como el viejo pragmatismo de principios del siglo XX, las teorías interpretativas y las concepciones de BERGER, LUCKMANN y HABERMAS, enmarca sus ideas sobre los indicadores en una visión más compleja de la relación entre conocimiento y acción. En esta perspectiva, el conocimiento útil no surge sin más del trabajo técnico, se mezcla de manera inexorable con puntos de vista que privilegian unos aspectos de la realidad y se confrontan o complementan de manera compleja. La utilidad de un sistema de indicadores para apoyar decisiones no depende sólo de su solidez técnica, que no debe descuidarse, sino también de la legitimidad que le dé la participación de actores varios en su

construcción y de la riqueza del proceso mismo, con aportes técnicos, discusiones que aclaren puntos difíciles y consensos más o menos amplios laboriosamente alcanzados. (INNES DE NEUFVILLE, 2002).

Un sistema de indicadores educativos no debe ser visto como una panacea que remediará rápidamente los males de los sistemas escolares. Lo que puede ofrecer es menos sensacional, pero no despreciable, sobre todo si se tienen en cuenta las limitaciones de las estadísticas tradicionales. Sin olvidar la complejidad de la construcción de consensos, un buen sistema de información educativa es necesario, aunque no suficiente, para que las decisiones tengan base sólida.

Los ordenamientos de escuelas o países (*rankings*) que los medios de comunicación suelen difundir, con base en los resultados de pruebas de aprendizaje nacionales o internacionales, son un ejemplo destacado del mal uso que se puede hacer de algunas evaluaciones, pero ese tipo de usos no se limita a los que se basan en resultados de pruebas. La publicación del anuario de indicadores del sistema INES de la OCDE, con el título en inglés *Education at a Glance*, da lugar regularmente a *rankings* de países según el gasto educativo por alumno, la proporción de jóvenes en educación superior, o el abandono prematuro de la escuela.

Estos listados, con su engañosa apariencia de claridad, hacen

un flaco servicio a la causa de la transparencia y puede llevar a empeorar la situación, al centrar la atención en uno u otro aspecto particular, perdiendo de vista el conjunto. En vez de enriquecerse, el debate público sobre las políticas educativas se puede empobrecer y banalizar, al reducirse a superficiales debates de ordenamientos discutibles y perder de vista el complejo entramado de dimensiones de la calidad

educativa y de factores que inciden en ella. El empobrecimiento de las políticas se reflejará en que tenderá a prevalecer la búsqueda de soluciones inmediatas a problemas complejos, descuidando aspectos fundamentales, como la equidad.

Los *rankings* de escuelas basados en resultados de pruebas, en especial, tienden a producir una mercadotecnia engañosa por parte de planteles, sobre todo de sostenimiento privado, que buscan atraer alumnos. Propician también el empobrecimiento del currículo, por la tendencia de muchos maestros a enseñar para las pruebas, descuidando aspectos fundamentales que no serán evaluados. Esto, a su vez, produce cansancio y desaliento en escuelas que, pese a sus esfuerzos, no consiguen resultados comparables con planteles cuyos alumnos tienen condiciones más favorables, y rechazo de los alumnos ante una educación centrada en prepararlos para la prueba.

6. Conclusión

Un buen sistema de indicadores no deberá prestar atención sólo a una u otra dimensión de la calidad; debe atenderlas todas. Tam-



bién es necesario rechazar concepciones limitadas de la noción de evaluación, que no se reduce a la medición, aunque la supone. *Evaluar* exige comparar el resultado de una medición con un punto de referencia que establece lo que debería haber, para llegar a un juicio sobre lo adecuado o inadecuado de lo medido. Por ello se entiende la evaluación como *el juicio de valor que resulta de contrastar el resultado de la medición de una realidad empírica con un parámetro normativo previamente definido*. Por lo mismo, una buena evaluación no se caracteriza sólo por las cualidades de una buena medición, como fiabilidad y validez, sino que debe tener esas y otras características (Cfr. INEE, 2006):

- Carácter comprensivo de la conceptualización que la sustenta, que deberá atender todas las dimensiones de la calidad.
- Alto nivel técnico de las mediciones, para lograr confiabilidad y validez.
- Pertinencia de referentes definidos como parámetros para contrastar con ellos los resultados de la medición, de modo que las comparaciones tengan sentido.
- Medida de los juicios de valor derivados de contrastar mediciones y parámetros, que evitarán excesos triunfalistas o derrotistas y considerando el contexto.
- Inclusión de estudios explicativos, buscando no sólo describir la situación, sino también detectar los factores que inciden en ella, para que los actores cuenten con bases sólidas para sustentar decisiones de mejora.
- Amplitud, oportunidad y transparencia de la difusión de resultados, que llegue a todos los interesados, en versiones adecuadas a cada uno, para promover su uso.

No sobra señalar que las dimensiones de la calidad no son igualmente susceptibles de medición válida y confiable ni, por lo mismo, de ser evaluadas. Es menos difícil evaluar el aprendizaje que la relevancia del currículo o su pertinencia. Por ello, en muchos casos, sólo se podrá aspirar a tener evaluaciones basadas en los juicios más expertos y honestos con que sea posible contar.

Referencias bibliográficas

BAUER, RAYMOND A. Ed. (1966). *Social Indicators*. Cambridge: MIT.

BRAUN, HENRY I. (2005). *Using Student Progress To Evaluate Teachers: A Primer on Value-Added Models*. Princeton: ETS. Policy Information Perspective.

CERI-INES (1991) *An International Handbook of Educational Indicators*. Paris: OCDE.

COMISION EUROPEA (1999). *Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. Evaluating socio-economic programmes, Vol. 2*. Luxembourg: Office for Publications of the European Communities.

DE LA ORDEN, A. (2012). Innovación, evaluación y calidad en la educación. *REVALUE: Revista de evaluación educativa*, 1 (1). Consultado el 19 de julio de 2013 en: <http://revalue.mx/revista/index.php/revalue/issue/current>

GLAZERMAN, STEVEN et al. (2010). *Evaluating Teachers: The Important Role of Value Added*. Washington: Brown Center on Education Policy at Brookings.

INEE (2006). *Plan Maestro de Desarrollo 2007-2014*. México: INEE.

INNES DE NEUFVILLE, JUDITH (2002). *Knowledge and Public Policy: The Search for Meaningful Indicators*. New Brunswick: Transaction Publishers. 2a ed. Expandida de *Social Indicators and Public Policy*.

INNES DE NEUFVILLE, JUDITH (1975). *Social Indicators and Public Policy. Interactive Processes of Design and Application*. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Co.

LECKIE, GEORGE y H. GOLDSTEIN (2009). *The limitations of using school league tables to inform school choice*. Bristol: University of Bristol.

MARTÍNEZ RIZO, FELIPE et al. (2007). *Propuestas y experiencias para desarrollar un sistema de indicadores educativos*. México: INEE.

MCCAFFREY, DANIEL F. et al. (2003). *Evaluating Value-Added Models for Teacher Accountability*. Santa Monica: Rand Co.

OAKES, JEANNIE (1986). *Educational Indicators: A Guide for Policy-makers*. New Brunswick Center for Policy Research in Education, Rutgers University; The Rand Corporation; University of Wisconsin-Madison.

PURYEAR J.M. (1993) "Status and Problems of International Educational Statistics and Research". *CIES Newsletter*, n° 103, pp. 4.

ROTHSTEIN, J. (2011). *Review of "Learning About Teaching: Initial Findings from the MET Project."* Boulder, National Education Policy Center.

RUBIN, DONALD B., E. A. STUART y E. L. ZANUTTO (2004). A Potential Outcomes View of Value-Added Assessments in Education. *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, n°. 29 (1), pp. 103-116.

SHAVELSON, RICHARD J.; LORRAINE McDONNELL; JEANNIE OAKES Eds. (1989). *Indicators for Monitoring Mathematics and Science Education. A Sourcebook*. Santa Monica: Ca. Rand Corporation.

SHAVELSON, RICHARD J.; LORRAINE McDONNELL; JEANNIE OAKES; NEIL CAREY; con LARRY PICUS (1987). *Indicator Systems for Monitoring Mathematics and Science Education*. Santa Monica: Ca. Rand Corporation.

SPECIAL STUDY PANEL ON EDUCATION INDICATORS. (1991) *Education Counts. An Indicator System to Monitor the Nation's Educational Health*. Washington: National Center for Educational Statistics.

El autor

Felipe Martínez Rizo

Profesor de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, de la que fue Rector. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y la Academia Mexicana de Ciencias. Fundador del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de México, que dirigió de 2002 a 2008. Autor de 53 libros y más de 170 artículos en revistas especializadas o capítulos en obras colectivas. Ha asesorado a universidades mexicanas y extranjeras, a los ministerios de educación de México y otros países latinoamericanos y a los Institutos de Evaluación de España, Colombia y Uruguay. Ha sido parte de grupos de expertos del proyecto PISA de la OCDE, la Organización de Estados Iberoamericanos, el Ministerio de Educación de la República de Argentina, el Educational Testing Service, el Programa para la Reforma Educativa de América Latina y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de la UNESCO. En 2011 recibió el Doctorado Honoris Causa de la Universidad de Valencia.



EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LAS INTERVENCIONES EDUCATIVAS Y TRANSPARENCIA: LA IMPORTANCIA DE LOS EXPERIMENTOS ALEATORIZADOS¹

EVALUATION OF THE EDUCATIONAL INTERVENTIONS EFFICACY AND TRANSPARENCY: THE IMPORTANCE OF RANDOMIZED EXPERIMENTS¹

José García Montalvo

Universitat Pompeu Fabra

Resumen

El diseño experimental es considerado en muchas disciplinas como el procedimiento más adecuado para la evaluación del impacto de proyectos y programas. Este es el caso de la aprobación de nuevos medicamentos o innovaciones en procedimientos médicos. La evaluación educativa solía utilizar también procedimientos experimentales hasta sumirse en la oscuridad científica hacia mitad de los años 70. En este artículo se argumenta que es posible, y conveniente, realizar evaluaciones basadas en diseños experimentales en el campo de la educación en lugar de argumentar usando justificaciones apriorísticas o ideológicas. La gran ventaja de la aproximación experimental a la evaluación de las intervenciones educativas es la transparencia y credibilidad de sus resultados. Países como Estados Unidos o el Reino Unido están avanzando en la evaluación científica de las intervenciones educativas hasta el punto de mantener bases de datos con los resultados de experimentos sobre diferentes tipos de proyectos y programas.

Palabras clave: diseño experimental, causalidad, tamaño de las clases, calidad del profesor, evaluación, transparencia.

Abstract

The randomized control trial experimental design is the gold standard for the evaluation of projects and programs in many fields. This is the case of the approval of new drugs or the introduction of innovations in medical procedures. Up to the middle of the 70's there were also many experiments for the evaluation of educational interventions. Unfortunately this approach to the evaluation of education lost steam during many years in favor of aprioristic approaches and ideological biases. In this article I argue that it is possible, and convenient, to go back to the experimental design in the evaluation of educational projects and programs. The randomized control trial experiments have two basic advantages: they deliver credible and transparent results. The new research on the evaluation of educational projects and interventions in the US and the UK is moving towards the experimental design to the point of keeping databases with the results of the evaluation on many educational interventions.

Keywords: randomized control trial experiment, causality, class size, teacher's quality, evaluation, transparency.

“El diablo que hay en el mundo proviene de la ignorancia, y las buenas intenciones pueden hacer tanto daño como las malas intenciones, si falta el conocimiento”

Albert Camus, La Plaga

1. Introducción

Durante décadas las sucesivas reformas educativas que se han realizado en muchos países se han basado en modas pedagógicas y apriorismos muy poco adecuados al tratamiento científico de una disciplina tan importante como la educación². La evaluación basada en la evidencia ha estado ausente. ANGRIST (2004) plantea una pregunta fundamental: ¿Por qué en medicina o epidemiología los experimentos aleatorizados son la práctica habitual para realizar evaluaciones de impacto, mientras que en el campo educativo durante los últimos 30 años han estado ausentes? Si se quiere obtener la aprobación para la comercialización de una medicina basada en una nueva molécula que sirve de componente activo es obligatorio en muchos países realizar un experimento aleatorizado³ que debe proporcionar información sobre tres as-

pectos. Primero, que dicha molécula tiene efecto sobre un problema médico (tamaño de un tumor, recuento vírico, etc.). Segundo, que el compuesto es más efectivo que los existentes en el momento que se solicita su aprobación. Y tercero, que no tiene efectos secundarios perjudiciales, o que los mismos son muy limitados respecto a los beneficios que proporciona. De esta forma, el regulador en materia sanitaria concede a los experimentos aleatorizados el estatus de procedimiento de referencia en la generación de resultados transparentes y científicos. Precisamente la gran ventaja de los experimentos aleatorizados es que permiten realizar una atribución causal creíble y transparente del impacto de un determinado programa. Además, los resultados son fáciles de comunicar a los gestores políticos y la ciudadanía en general, por contraposición a muchos sofisticados procedimientos estadísticos, que son necesarios cuando se dispone solamente de datos observacionales.

Sin embargo, en muchos países cuando se decide financiar nuevos programas educativos o realizar una profunda reforma educativa, no se realiza una evaluación de su impacto. Peor aún, en ocasiones se toman decisiones que son contrarias a la evidencia empírica existente. ANGRIST (2004) argumenta que los polí-

¹ Artículo preparado para la revista Participación Educativa, vol. 2, número 3, Diciembre 2013. El autor agradece la financiación del proyecto SEJ2007-64340 del Plan Nacional de I+D del Ministerio de Economía y Competitividad.

² El New York Times publicaba el 2 de septiembre un artículo titulado “Guesses and hype give way to data in study of education”.

³ El caso de la Food and Drug Administration de Estados Unidos es paradigmático: solo acepta como procedimiento de validación de la nueva molécula la utilización de un experimento aleatorizado. Entendemos por un

experimento aleatorizado aquel diseño que trabaja con un grupo de control y un grupo tratado con asignación aleatoria de los individuos a cada grupo.

ticos que deben decidir sobre la implantación de nuevos programas educativos consideran que su impacto se produce a muy largo plazo⁴ mientras el ciclo político suele durar cuatro años. Si un medicamento produce efectos secundarios mortales la opinión pública rápidamente pedirá responsabilidades. Obviamente, un sistema pedagógico ineficaz o un currículum mal diseñado no pueden causar la muerte a los alumnos. Aunque sin duda cercena



su potencial de desarrollo futuro, su contribución al bienestar social y, en definitiva, la capacidad de mejorar el nivel de vida de la colectividad.

Lo más sorprendente de esta “fobia científica”⁵ es que gran parte de la comunidad pedagógica solía utilizar experimentos y procedimientos cuantitativos como método de análisis durante los 60 y parte de los 70. El famoso experimento de preescolar Perry de 1962 dio lugar al programa Head Starts, una intervención educativa masiva que recientemente ha sido también evaluada. Sin embargo, hacia mitad de los años 70 la investigación educativa decidió sumergirse en una fase oscuridad científica⁶. Algunos justifican el evitar los experimentos randomizados en educación en la existencia de unos supuestos problemas éticos: la injusticia que supone que algunos alumnos reciban una educación mejor que otros. Pero, a priori, no es posible saber si un programa tendrá éxito o no, al igual que un nuevo medicamento. Por tanto, pertenecer al grupo de control no supone una desventaja evidente. La selección por un procedimiento puramente aleatorio también evita cualquier suspicacia sobre una intención de favorecer a algunos alumnos o perjudicar a otros. Además, existen nuevas técnicas estadísticas que permiten que los estudiantes puedan negarse a participar en el experimento y, aún así, obtener resultados científicamente robustos del impacto de un determinado programa. Finalmente, muchas políticas y proyectos educativos tienen una aplicación en fases, lo que permite evitar por completo cualquier oposición que tenga como fundamento el perjuicio que se causa a los alumnos del grupo de control.

⁴ Aunque el efecto de mejorar la educación puede ser enorme en términos del aumento del nivel de vida de los ciudadanos. Ver HANUSHEK y WOESSMANN (2008, 2010).

⁵ Según definición de Cook (2001).

⁶ Hay alguna notable excepción en esta situación sombría como el experimento sobre la efectividad de las clases pequeñas conocido como proyecto STAR (Student-Teacher Achievement Ratio) que fue realizado entre 1985 y 1989.

No obstante, la educación como disciplina científica está retornando en algunos países y, particularmente en Estados Unidos, donde el Instituto de Ciencias de la Educación, dependiente del Ministerio de Educación de dicho país ha realizado 175 experimentos randomizados desde 2002⁷. La aprobación de la ley “No Child Left Behind” de 2001 ha sido un importante revulsivo para la vuelta a la investigación experimental. El articulado de la ley

requiere específicamente que la política educativa tenga fundamentos en investigación con base científica, definida como el uso de diseños metodológicos rigurosos y técnicas, incluyendo la creación de grupos de control y la asignación aleatoria, si fuera posible. Un aspecto muy importante de estas evaluaciones es la puesta a disposición de la comunidad educativa de los resultados obtenidos por estos experimentos aleatorizados. El Instituto de Ciencias de la Educación de EE.UU. mantiene una base de datos llamada “What Works clearinghouse” donde se sintetiza la evidencia disponible sobre la eficacia de programas, libros de texto, etc. basada en los experimentos aleatorizados disponibles. En una línea parecida el Education Endowment Fund mantiene una base de datos con meta-análisis de estudios sobre la efectividad de tres docenas de intervenciones educativas para las que existen evaluaciones aleatorizadas⁸. Además de los experimentos sociales existen otras

metodologías cuantitativas para aproximarse el impacto de un programa o un sistema educativo, que no utilizan una aproximación experimental⁹. Por ejemplo, la información que generan grandes estudios cuantitativos como PISA, TIMMS, PIRLS, etc. sin ser experimental, proporciona información muy valiosa que permite discutir sobre los méritos de distintos sistemas educativos. Sin embargo, es difícil en ocasiones extraer conclusiones robustas sobre los factores que determinan el éxito en estas pruebas estandarizadas internacionales. Por ejemplo, los estudiantes de Finlandia y Corea tienen puntuaciones muy altas en varias de las pruebas internacionales. Sin embargo, sus sistemas educativos son muy diferentes en múltiples dimensiones. La ventaja del método experimental es que puede medir el impacto de programas e intervenciones educativas de forma robusta y creíble y, a su vez, puede descomponer el éxito de los alumnos de uno u otro sistema en el efecto de sus componentes básicos. En todo caso, siempre es preferible tener la información de estas pruebas internacionales que mantener en la oscuridad o, peor aún, en el campo de la ideología el debate sobre cómo mejorar un sistema educativo y cuáles son las características de los sistemas educativos más efectivos. De hecho, en la situación actual del debate de la educación en muchos países, cualquier procedimiento que genere conocimiento basado en evidencia empírica debe ser saludado como un gran avance.

⁷ En la Unión Europea esta tendencia ha comenzado hace relativamente poco tiempo (GOGUEN y GURGAND 2012) si bien es cierto que siempre ha habido grupos de investigación cuantitativa en educación en departamentos de muchas universidades.

⁸ <http://educationendowmentfoundation.org.uk/toolkit/>

⁹ En este artículo se utiliza el término experimental como sinónimo de experimentación randomizada y pesado-experimentación basada en diseños como por ejemplo variables instrumentales, experimentos naturales o regresiones discontinuas.

2. ¿Qué sabemos sobre lo que funciona para mejorar el conocimiento de los alumnos?

La extensión de este trabajo impide llevar a cabo una revisión exhaustiva de la evidencia existente sobre qué funciona para mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Pero, merece la pena centrarse al menos en algunos temas, para mostrar la importancia de una evaluación bien realizada y la potencia del método experimental en las ciencias sociales y, en concreto, en el campo de la educación. Los temas seleccionados son el efecto del tamaño de la clase, la importancia de la calidad del profesor y el impacto de las intervenciones tempranas.

2.1. El impacto del tamaño de la clase

Utilizando datos agregados por países, numerosos trabajos han mostrado que los conocimientos adquiridos por los estudiantes están, básicamente, no correlacionados con el gasto por estudiante o el gasto sobre el PIB de cada uno de los sistemas educativos. Estos estudios son interesantes para contrarrestar la falacia simplista que da por seguro que más recursos producen mejores resultados educativos. Sin embargo, los estudios macro tienen una capacidad muy limitada para extraer conclusiones sobre la dirección de causalidad entre estos dos factores. Por suerte existen muchos estudios basados en datos micro y experimentos randomizados, que analizan diversos aspectos del impacto de la cantidad de recursos en los resultados de los estudiantes. Quizás el recurso más estudiado sea la influencia del tamaño de la clase. Este es un asunto que ha interesado a los investigadores en el campo de la educación durante muchos años. ROCKOFF (2009) muestra que antes de 1940 ya se habían publicado 45 estudios sobre el impacto del tamaño de la clase sobre los resultados académicos de los estudiantes. De estos más de la mitad (24) se realizaron con un diseño experimental¹⁰. La presión financiera sobre las escuelas, por el sustancial incremento de la matriculación en las primeras décadas del siglo XX, fue determinante en la gran cantidad de estudios sobre el impacto del tamaño de la clase en esa época.

Pero sin duda el experimento más importante sobre el efecto del tamaño de la clase en el aprendizaje de los estudiantes es el STAR ("Student/Teacher Achievement Ratio) realizado en Tennessee entre 1985 y 1989. El análisis estudia una cohorte de 11.571 niños organizados en 79 colegios. Se hizo un seguimiento desde el último año de guardería hasta el tercer curso de primaria. Los profesores y los estudiantes fueron asignados aleatoriamente a clases dentro de cada colegio. Se analizaron dos tratamientos: clases pequeñas (15 alumnos), frente a clases grandes (22 alumnos); y clase grande con un profesor de apoyo, frente a clase grande sin profesor de apoyo. Los estudiantes se mantuvieron con el mismo tratamiento durante todos los años del experimento. Los resultados del experimento muestran que hay un efecto causal del tamaño de la clase, la calidad de profesor y los conocimientos de los compañeros de clase sobre los resultados de las pruebas cognitivas. Por el contrario la utilización de profesores de apoyo no tiene ningún efecto¹¹. Los estudiantes de las clases pequeñas tuvieron un resultado 0,22 desviaciones estándar mejor que los estudiantes de clases grandes después de 4 años (KRUEGER 1999). No obstante, esa mejora se concentra en el primer año (último año de guardería) y se va reduciendo a medida que avanzan en primaria. Por tanto, el efecto sobre los resultados en pruebas cognitivas es pequeño y decreciente. Además, los efectos de

estar en una clase pequeña eran mayores en niños afroamericanos de familias con pocos recursos económicos. KRUEGER (1999) estima una tasa de rentabilidad interna de la intervención del 6%.

Recientemente CHETTY y otros (2012) presentan una evaluación del efecto de haber asistido a una clase pequeña del STAR, sobre la situación laboral de los participantes en el estudio una vez que ya se habían incorporado al mercado laboral. Lo más sorprendente de la evaluación de CHETTY y otros (2012) es haber conseguido el emparejamiento de los datos de los alumnos de las escuelas del STAR con los datos de la hacienda pública de Estados Unidos. Los autores consiguieron enlazar el 95% de los alumnos del STAR con sus correspondientes declaraciones de renta entre 2005 y 2007. Esto significa que los estudiantes tenían 27 años cuando se efectúan las mediciones de renta. Los resultados de CHETTY y otros (2012) muestran que los resultados de las pruebas en el último año de guardería están muy correlacionados con los salarios, la asistencia a la universidad o la propiedad de una vivienda. El tamaño de la clase no afecta significativamente al salario (el estimador tiene una desviación estándar grande) aunque aumenta la probabilidad de asistir a la universidad.

2.2. La importancia de la calidad del profesor

Parece una verdad de Perogrullo, pero la calidad del profesor es el elemento más importante para el aprendizaje de los alumnos. Este factor es prácticamente el único que siempre resulta significativo estadísticamente en los estudios científicos sobre los factores determinantes del aprendizaje de los estudiantes. Aunque no hay acuerdo unánime sobre cómo se debe medir la calidad del profesorado, casi cualquier métrica produce el mismo resultado.

Los estudios sobre la calidad del profesor comienzan a partir de la línea de investigación sobre la función de producción educativa. En este campo, la literatura examina los resultados de los alumnos en términos de los recursos o factores educativos de producción disponibles para profesores, alumnos, escuelas y otras instituciones. Muchas de estas publicaciones se centraron en la calidad del profesor como determinante del rendimiento del estudiante. Desde el Informe Coleman, *Igualdad de oportunidades educativas* (1966), algunos investigadores han medido la calidad del profesorado en términos de exámenes sobre conocimientos generales o con la puntuación obtenida en los exámenes para obtener el certificado de aptitud pedagógica. El Informe Coleman concluye que hay una relación positiva entre el conocimiento del estudiante en materia de lectura y matemáticas y el resultado del profesorado en las pruebas de "habilidad verbal". FERGUSON (1991, 1998) demostró que los alumnos de aquellos profesores que obtuvieron mejores resultados en el Test para la Comprensión Auditiva del Lenguaje (TECAL), que mide las competencias lingüísticas y el conocimiento profesional del profesor, obtuvieron también mejores resultados en los exámenes de lectura.

ROCKOFF (2004) es precursor en el uso de datos de panel estadounidense para estimar efectos fijos del profesor, controlando por características de los estudiantes y efectos fijos del aula. Muestra que un incremento de un punto en la desviación estándar de la calidad del profesor aumenta la puntuación obtenida de los estudiantes en un examen nacional de matemáticas en 0.24 puntos. Con objetivos comparativos, podemos señalar que este efecto es similar al encontrado en el experimento aleatorizado STAR, como diferencia entre el efecto de estar en una clase pequeña (13-17 estudiantes) frente a una clase grande (22-25 estudiantes)¹². RIVKIN, HANUSHEK y KAIN (2005) estiman, analizando los

¹⁰ Los estudios estuvieron muy influidos por MCCALL (1923).

¹¹ La evidencia recopilada por el Education Endowment Fund apunta exactamente en la misma dirección.

¹² KRUEGER (1999).

datos de panel del *Texas School Project* de la Universidad de Texas en Dallas, que un incremento de una desviación estándar en la calidad del profesor tiene como límite inferior un aumento de 0.11 en la puntuación del alumno en pruebas cognitivas. METZLER y WOESSMAN (2010) usan un único conjunto de datos de resultados de lectura y matemáticas, de profesores y estudiantes de 6º grado de Perú, que les permite controlar por efectos fijos de estudiantes, profesores y asignatura. Los autores encuentran que un incremento de una desviación estándar en el conocimiento del profesor sobre la materia aumenta el resultado del alumno en un 10%. Por tanto, se puede concluir que hay un amplio consenso entre los investigadores sobre el impacto del conocimiento del profesor sobre los resultados de sus estudiantes. En general, los estudios que relacionan los conocimientos de los profesores con los conocimientos de los alumnos indican que un aumento de una desviación estándar del conocimiento del profesor, uno de los indicadores posibles de la calidad de la docencia, se traslada en 0,15 desviaciones estándar en los resultados de los alumnos en pruebas cognitivas.

En el estudio CHETTY y otros (2012) se estima que los estudiantes asignados a clases que tenían un profesor mejor, medido en este caso como un profesional de la educación con más de 10 años de experiencia, ganaban un 6,9% más en su empleo a la edad de 27 años que los asignados a profesores de menor "calidad". Una mejora de una desviación estándar en la calidad del profesor en un año generaría una ganancia de renta entre 170.000 y 214.000 dólares para una clase de 20 estudiantes. Con estos datos CHETTY y otros (2012) estiman que aumentar la calidad de un profesor desde el percentil 25 hasta el percentil 75 genera un valor presente neto de 320.000 dólares (calculado con una tasa de descuento del 3%) para una clase de 20 estudiantes. Esto significa que el salario de un profesor de calidad debería ser de 320.000 dólares al año, para que tuviera una retribución acorde a su contribución en términos de la mejora salarial futura de sus estudiantes. Este número da una señal clara sobre la enorme importancia que tiene la "calidad" del profesor en el aprendizaje de los alumnos, al menos en las primeras etapas escolares.

2.3. La importancia de las intervenciones tempranas

La evidencia científica sobre la importancia de intervenir en las fases tempranas del desarrollo del niño se acumula con rapidez¹³. Las diferencias en capacidades, tanto cognitivas como no cognitivas, entre individuos de distintos estratos sociales se generan muy pronto¹⁴. A los 5 o 6 años existen ya diferencias importantes en capacidades cognitivas entre niños de diferentes estratos socioeconómicos. Estas diferencias se mantendrán fundamentalmente estables durante los siguientes años. En general, cuanto más tarde comienzan las actuaciones sobre niños con dificultades, menor efecto tienen.

Es bien conocido que el nivel de las capacidades de los niños está muy correlacionado con el nivel educativo de los padres¹⁵. Pero el motivo puede ser la falta de capacidad de padres con pocos estudios para guiar el desarrollo de las habilidades cognitivas y no cognitivas de sus hijos, y no tanto la capacidad económica de la

familia. Una vez el niño accede al sistema educativo formal, las deficiencias en la formación de habilidades a una temprana edad le harán mostrar un rendimiento académico inferior a los niños de grupos socioeconómicos superiores. Por tanto, si el objetivo es mantener la equidad, las intervenciones públicas deben centrarse en la fase más temprana de la niñez. La equidad no se puede conseguir en la universidad. Aumentar la renta familiar a partir de subvenciones o reducciones de las tasas universitarias, cuando el joven ya está en la fase de ciclo vital de asistir a la universidad, prácticamente no tiene ningún efecto en la compensación de los bajos niveles de inversión previos. Las desigualdades hay que tratarlas en el origen y no en la universidad. Además, la elevada rentabilidad social de las actuaciones en edades tempranas justifica una intensa participación de la financiación pública.

Por tanto, cada vez es más evidente para los investigadores que lo que sucede antes de la edad preescolar es crítico¹⁶. El tipo de cuidados que reciben los niños durante los primeros tres años de vida es muy importante para ciertos efectos biológicos relacionados con la capacidad de atender y aprender. El concepto de *school readiness* no implica enfatizar el contenido académico antes de preescolar. *School readiness* se refiere a llegar a preescolar con un cerebro preparado y capaz de aprender. El aprendizaje comienza mucho antes de llegar a preescolar, pues la sinapsis comienza a producirse desde el nacimiento. El cerebro de un niño de dos años tiene casi el doble de conexiones neuronales que el de un adulto. Las conexiones que se refuerzan por la repetición no se pierden en el proceso de *neural pruning*¹⁷.

Pero además de los fundamentos biológicos de las intervenciones tempranas, existen experimentos que muestran la importancia de este tipo de actuaciones. Dos de los más conocidos son el Programa Preescolar de la Escuela Perry y el Programa Abecedario, que muestran cómo se pueden conseguir efectos a largo plazo de mejoras en habilidades cognitivas y no cognitivas, rendimiento académico y productividad laboral a partir de intervenciones tempranas. Por ejemplo, el programa Perry fue administrado a 58 jóvenes afroamericanos de Michigan entre 1962 y 1967. El tratamiento fue 2,5 horas de clase todos los días y 1,5 horas de visita a la familia cada semana. El Programa Abecedario estaba dirigido a jóvenes de familias desaventajadas nacidos entre 1972 y 1977. La media de entrada eran los 4,4 meses. La intervención era diaria. El programa Perry consiguió mejoras temporales del CI (desaparecieron a los cuatro años), pero el grupo tratado a los 14 años tenía mejores resultados académicos. Algunos autores argumentan que la explicación sería el efecto del programa sobre habilidades no cognitivas. Los individuos del grupo tratado del Perry (a los 40 años) y el Abecedario (a los 21 años) tienen mejores notas en pruebas académicas, mayores niveles educativos, requirieron una menor atención a través de educación especial, tenían mayores salarios, mayor probabilidad de tener una vivienda y menor probabilidad de estar en prisión que los individuos del grupo de control.

HECKMAN y otros (2009) muestran que la tasa de rentabilidad social anual del programa Perry se encuentra entre el 7% y el 10%. En términos de análisis coste-beneficio (suponiendo una

¹⁶ Para una aproximación desde el campo de la neurociencia ver SEBASTIÁN (2012)

¹⁷ Proceso neurológico que favorece un cambio en la estructura neuronal mediante la reducción de las conexiones sinápticas más débiles (en términos de su utilización) y permite mantener aquellas que generan una configuración sináptica más eficiente. Ver KNUDSEN y otros (2006) para una descripción de la convergencia en un conjunto de principios en diversas disciplinas como la economía, la psicología del desarrollo y la neurobiología sobre los potentes efectos del ambiente en los primeros años de la vida sobre el desarrollo de habilidades y la adquisición de conocimiento.

¹³ CURRIE (2001) ofrece una panorámica general.

¹⁴ Para una visión reciente de este tema véase CUNHA y HECKMAN (2010).

¹⁵ Entre los más recientes existen multitud de trabajos sobre la influencia del estatus socioeconómico en los resultados del estudio PISA. En el caso español, el trabajo de ANGHÉL y CABRALES (2010) proporciona la evidencia más convincente.

tasa de descuento del 3% y teniendo en cuenta el efecto de los impuestos necesarios para financiar el programa), el resultado es que de cada dólar gastado revierten a la sociedad entre 7 y 12 dólares en términos de valor presente.

En países menos desarrollados, la salud y la escolarización van de la mano. Para conseguir el objetivo de escolarización temprana, existe un requisito mínimo nutricional. Varios estudios han comprobado que los niños bien nutridos durante los primeros años de vida permanecen en el sistema educativo por más años y tienen un mayor aprovechamiento. El experimento INCAP de Guatemala (DAMON y GLEWWE, 2007) comprobó que suministrando atole (un suplemento nutricional) se producía un incremento medio de 0,6 años de escolarización en las aldeas tratadas frente a las aldeas de control. En un experimento muy interesante KREMER y MIGUEL (2004) muestran cómo la eliminación de los gusanos intestinales en niños de Kenia, además de mejorar su salud, tiene como efecto colateral un aumento de la asistencia a clase. Además, el procedimiento es muy efectivo en términos del coste que supone conseguir un año más de escolarización.

Por tanto, el objetivo de conseguir incrementar sustancialmente la formación en edades tempranas debe acompañar las medidas de oferta (centros, profesores, etc.) con medidas de demanda como la señalada. La ratio de beneficio sobre coste es de 4,6, a una tasa de descuento del 3%. El programa PIDI (Proyecto integral de desarrollo infantil) es otro ejemplo de intervenciones efectivas. Destinado a niños entre 6 y 72 meses, es un caso de combinación de medidas nutricionales y educativas en educación temprana. DAMON y GLEWWE (2007) calculan un ratio beneficio coste de 3,3 (3% de tasa de descuento) o 2,2 (al 6% de descuento).

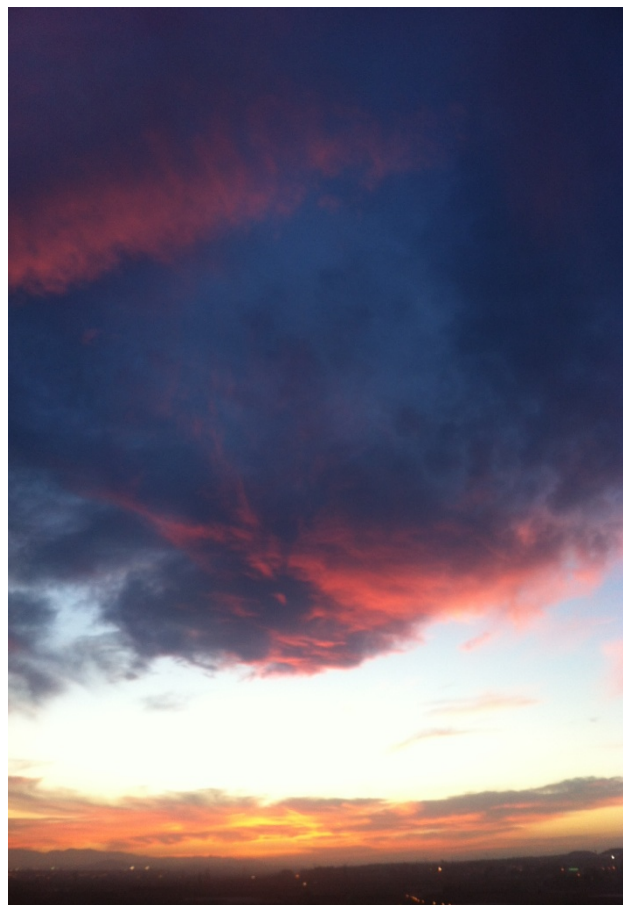
2.4. Otras evaluaciones

Hay muchos otros temas muy interesantes en el campo de la evaluación educativa. Por ejemplo, un tema que recibe mucha atención es la importancia de los compañeros de clase en el aprendizaje. El análisis de la varianza en CHETTY y otros (2012) muestra que la identidad de la clase tiene un efecto significativo sobre los salarios cuando los jóvenes se incorporan al mercado laboral. Los estudiantes que fueron aleatoriamente asignados a clases donde sus compañeros en el último año de guardería tenían mejores resultados; ganaban mayores salarios y tenían una probabilidad de asistir a la universidad superior a los que acabaron asignados a clases de menor calidad. El efecto de tener compañeros con más conocimientos sobre las pruebas cognitivas se va reduciendo en los años posteriores, pero reaparece en el mercado laboral. Los autores argumentan que la explicación es la persistencia de las ganancias en aspectos no cognitivos.

3. La situación española: pánico a la evaluación, falta de transparencia y dominio ideológico

Ciertamente la situación de la evaluación del sistema educativo en España es mucho peor que la observada en otros países que aceleran hacia política orientadas por la evidencia, como Estados Unidos o el Reino Unido. Recuerdo que a finales de los 90 trabajaba frecuentemente en la cuestión de la inserción laboral de los universitarios. Cuando contactábamos con los rectorados de diferentes universidades para solicitarles la colaboración en el envío de cuestionarios a sus graduados para analizar su situación laboral, la respuesta solía ser no; o sí, pero con condiciones: nunca se realizaría una comparación de los indicadores de inserción laboral entre universidades. El enconado enfrentamiento sobre la evaluación de la asignatura de Religión o la eliminación de Edu-

cación para la Ciudadanía durante la discusión de la última reforma educativa, o la ausencia de debate basado en evidencia sobre aspectos sustanciales del sistema anterior son muestras del deprimente estado en que se encuentra la relación entre la política educativa española y la evidencia científica en el campo de la educación. En muchos casos, cuando se propone hacer evaluaciones que permitirían obtener evidencia empírica se suscita una gran polémica que frecuentemente ha frustrado el avance del conocimiento. Peor aún; en ocasiones se han financiado programas para los cuales existía evidencia de su escasa o nula efectividad, sin tener en cuenta aspectos importantes sobre su implementación. Este es el caso del programa Escuela 2.0 que tenía como objetivo financiar un portátil para cada alumno de 5º y 6º de Primaria y 1º de ESO de 14 comunidades autónomas (Madrid, Valencia y Murcia no participaron). El coste del programa ascendió a 600 millones de euros y se inició en 2009, cuando la crisis económica ya había aumentado significativamente el coste de oportunidad de los fondos públicos. Hay docenas de estudios sobre el efecto de CAL (“computer assisted education”) en el aprendizaje. Los resultados dependen de las condiciones del programa y la metodología estadística empleada. Uno de los más recientes, y metodológicamente mejor realizados, es BARRERA-OSORIO y LINDEN (2009). En este trabajo los autores presentan la evaluación de un programa para enseñar idiomas en escuelas públicas de Colombia utilizando ordenadores que, en este caso, fueron financiados por el sector privado. Seguramente este procedimiento de financiación favoreció el interés de los financiadores por evaluar apropiadamente sus efectos. Se trata de un experimento aleatorizado que duró dos años y que incluyó una muestra de 97 colegios y 5.201 estudiantes. Los resultados de la investigación muestran que el programa tuvo muy poco efecto sobre los resultados de los estudiantes, en términos de conocimientos adquiridos. Los autores señalan que este tipo de programa “implementado de forma masiva a nivel nacional, no tiene efecto en los resultados de los estudiantes”.



Como en cualquier experimento, es lógico plantearse la validez externa en otros contextos educativos de los resultados obtenidos en el caso específico de Colombia. Pero ante la ausencia de evaluaciones en un país concreto, es mejor usar esta evidencia como base para una reflexión sobre la validez externa de los resultados aplicados a otros países, que tomar decisiones sin ninguna base científica. Además el *Education Endowment Fund* resume de forma muy precisa el conocimiento acumulado por las evaluaciones disponibles sobre el impacto de las tecnologías digitales en la clase. La evidencia sugiere que el aprendizaje individualizado con componentes tecnológicos (como los programas basados en la provisión individualizada de ordenadores personales a cada estudiante, como el Escuela 2.0) no tiene un efecto significativo, mientras el aprendizaje en pequeños grupos, o el uso colaborativo de la tecnología, parece tener un impacto positivo. Además, “hay evidencia clara de que es más beneficiosa en áreas como la escritura, que para aprender a deletrear, o en matemáticas, más que para la resolución de problemas”.

No obstante en España algo se empieza a mover. El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) parece haber tomado recientemente la línea que adoptó su homólogo norteamericano a favor de generar conocimiento para poder realizar intervenciones educativas basadas en la evidencia. El INEE recopila y pone a disposición de los investigadores los microdatos de los estudios internacionales de evaluación, lo que garantiza una mejora sustancial en el conocimiento de los factores determinantes del rendimiento educativo en España.

4. Conclusiones

La educación es una de los factores más importantes para la consecución de los objetivos básicos de cualquier sociedad. Desde esta perspectiva, parece lógico que las intervenciones y las reformas educativas sean evaluadas de forma rigurosa y científica, evitándose los aprioris basados en planteamientos ideológicos y las posiciones que no tengan un soporte en la evidencia empírica. Por suerte, en los últimos años se ha acumulado con rapidez un conjunto amplio de evidencia científica sobre lo que funciona, y lo que no funciona, en el campo de las intervenciones educativas. Este conocimiento se utiliza rutinariamente para orientar políticas en otros países. Por desgracia en España todavía estamos muy lejos de adoptar esta aproximación basada en la evidencia, aunque últimamente se están dando pasos en esta dirección.

Referencias bibliográficas

ANGHEL, B. y CABRALES, A. (2010). *Los determinantes del éxito en la educación primaria en España*. Madrid: FEDEA

ANGRIST, J. (2004). “American education research change tack”. *Oxford Reviews of Economic Policy*, vol. 20, nº 2, pp. 198-212.

BARRERA-OSORIO, F. y LINDEN, L. (2009). “The use and misuse of computers in education: evidence from a randomized experiment in Colombia,” *Policy Research Working Paper* 4836, The World Bank.

BOUGUEN, A. y GURGAND, M. (2012). “Randomized controlled experiments in education”. *European Expert Network on Economics of Education Analytical*. Report 11, European Commission.

CHETTY, R., FRIEDMAN, J., HILGER, N., SAEZ, E. SCHANZENBACH, D. y YAGAN D. (2011). “How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project Star”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 126, nº 4, pp 1593-1660.

COOK, T. (2001). “Sciencefobia: Why education researchers reject randomized experiments”. *Education Next*, Fall, pp. 63-68.

CUNHA, F. y HECKMAN, J. (2010). “Investing in our young people”. *NBER Working Paper* 16201.

CURRIE, J. (2001). “Early childhood education programs”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, nº 2, pp. 213-238.

DAMON, A. y GLEWWE, P. (2007). “Three Proposals to Improve Education in Latin America and the Caribbean: Estimates of the Cost and Benefits of Each Strategy: A Summary”. *Estrategia y Negocios*, Agosto.

HANUSHEK, E. y WOESSMANN L. (2008), “The role of cognitive skills in economic development”. *Journal of Economic Literature*, vol. 46, nº 3, pp. 607-668.

HANUSHEK, E. y WOESSMANN L. (2010). *The high cost of low educational performance: the long run impact of improving PISA outcomes*. Paris: OECD PISA Program.

HECKMAN, J., MOON, S. H., PINTO, R., SAVALYEV, P. y YAVITZ, A. (2009). “The rate of return to the HigScope Perry Preschool program”, *Journal of Public Economics*, nº 94, pp. 114-128.

KREMER, M. y MIGUEL, E. (2004). “Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities”. *Econometrica*, vol. 72, nº 1, pp. 159-217.

KRUEGER A. (1999). “Experimental Estimates of Education Production Functions”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, nº 2, pp 497-532.

KNUDSEN, E.I., HECKMAN, J., CAMERON, J. y SHONKOFF, J.P. (2006), “Economic and neurobiological and behavioral perspectives on building America’s workforce”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 103, nº 27, pp. 10155-10162.

MCCALL, W. (1923). *How to experiment in education*. New York: The Macmillan Company.

METZLER, J. y WOESSMANN, L. (2010). “The Impact of Teacher Subject Knowledge on Student Achievement: Evidence from Within-Teacher Within-Student Variation”. *IZA Discussion Paper*, nº. 4999.

RIVKIN, S., HANUSHEK, E. y KAIN, J. (2005). “Teachers, schools and academic achievement”. *Econometrica*. Vol 73, nº 2, pp 417-458.

ROCKOFF, J. (2004). “The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data”. *American Economic Review*, nº. 94 (2), pp. 247-252.

ROCKOFF, J. (2009). “Field experiments in class size from the early twentieth century”. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23, nº 4, pp 211-230.

SEBASTIÁN, N. (2012). “Neurociencia cognitiva del desarrollo: el periodo preescolar”. *Participación Educativa*. Vol. 1, nº 1-II, pp. 34-38.

El autor

José García Montalvo

Es Catedrático de Economía de la Universitat Pompeu Fabra. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universitat de València (1987). Premio extraordinario de licenciatura (Universitat de València) y Primer Premio Nacional Fin de Carrera (1988, Ministerio de Educación y Ciencia). Doctor en Economía por la Universidad de Harvard (1993). En 2008 fue galardonado por su labor investigadora con la distinción ICREA Academia en su primera edición. En 2010 el Consejo Social de la UPF le entregó el premio a la Transferencia de Conocimiento. Ha sido consultor de la Unión Europea, la OCDE, del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido profesor invitado por el departamento de Economía de la Universidad de Harvard (1996) y trabajó durante un año como investigador del Programa de Tecnología y Política Económica de la Kennedy School of Government (1995). Ha desempeñado labores de gestión universitaria como Director del Departamento de Economía y Empresa (2007-2010) y Vicerrector de Política Científica (2011-2013) de la Universitat Pompeu Fabra. Ha publicado doce libros y más de cien artículos científicos.





Ámbitos de transparencia en los centros educativos

LA WEB DE CENTRO COMO INSTRUMENTO DE TRANSPARENCIA EDUCATIVA

THE SCHOOL WEBSITE AS AN INSTRUMENT FOR EDUCATIONAL TRANSPARENCY

Ferran Ruiz i Tarragó

Presidente del Consejo Escolar de Cataluña

Resumen

En los últimos años se ha producido una demanda creciente de que los centros educativos rindan cuentas de su actividad a causa de la crisis económica, la mala gestión de fondos públicos y la falta de confianza de los ciudadanos en instituciones públicas y privadas. La transparencia escolar es vista como apertura, compromiso con el servicio público y resultados en relación al dinero invertido. Los centros educativos son organizaciones hasta cierto punto burocráticas, no propensas a la transparencia, por lo que es preciso definir e implementar proyectos específicos a largo plazo, que a su vez sean útiles al profesorado, alumnado, directores y padres y madres en sus actividades diarias. Esto plantea la cuestión de la liquidez de la información y la necesidad de superar las barreras a sus flujos, como condiciones previas a la transparencia. El tipo de información necesaria para procesos de transparencia es esencialmente el mismo que se necesita para la actividad con los estudiantes y las familias, la gestión del centro y el trabajo en equipo. Además, hay que tener presente que los centros educativos no fueron diseñados para la comunicación, ni el partenariado con los padres. La gama de posibilidades de interacción y de medios técnicos de apoyo era muy limitada antes de la era de Internet, por lo que la colaboración profunda entre profesores y padres usando las TIC aún está en ciernes. Hace falta disponer de webs de centro totalmente funcionales para apoyar la participación de padres y la personalización del aprendizaje. El sitio web de la escuela puede desarrollarse para que sea el eje comunitario de la transparencia y la colaboración a todos los niveles, siempre y cuando se plantee como un recurso organizacional interactivo en tiempo real al servicio de toda la comunidad educativa.

Palabras clave: web de centro, flujo de información, transparencia, participación de los padres, confianza, proyectos TIC, cultura escolar, burocracia.

Abstract

In the last few years a growing claim for schools to be accountable is getting momentum. School transparency is increasingly seen as a way to show openness, commitment to public service and delivering value for money. This trend is being fostered by the economic crisis, the mismanagement of public funds and the lack of citizen's confidence in many institutions both public and private. Bureaucratic institutions, as schools are at some extent, are not prone to transparency, so specific long-term projects have to be defined and implemented, aiming at the same time to serve teachers, students, managers and parents in their daily activities. This raises the issue of information liquidity and of the need to overcome barriers to the flux of information as preconditions to transparency. The type of information needed to built transparency processes is essentially the same which is needed for the daily work with students and families, school management and teamwork. Besides this, schools were not designed for communication nor for partnership with parents. The range of opportunities for interaction and technical means to support it was extremely limited before the Internet age, so deep collaboration between teachers and parents using ICT is still in very early stages. Fully functional school websites are needed to support parent engagement and learning personalisation. It is argued that the school website can be developed to become the community hub for transparency and collaboration at all levels provided that it develops into a fully interactive real-time organisational resource, aiming at serving all members of the school and its community.

Keywords: school website, information flow, transparency, parent participation, trust, ICT projects, school culture, bureaucracy.

1. Introducción

La rápida irrupción de las TIC está transformando todo tipo de organizaciones, cambiando su funcionamiento y modificando los mecanismos de relación personal e institucional. El mundo evoluciona continuamente gracias a la facilidad de generar y obtener información, de interactuar y comunicar a distancia, de automatizar los procesos productivos, de crear conocimiento científico y tecnológico y de emplearlo de manera intensiva en la actividad profesional y económica, así como por la capacidad de desplazar capitales, personas, mercancías, y de gestionar y hacer transacciones a escala planetaria. Este proceso abraza a todos los sectores e incide en la educación de manera notable, aunque no homogénea ni uniforme. La preparación de las personas en una sociedad competitiva y en cambio permanente ha de satisfacer nuevas exigencias formativas y psicológicas para que estén en condicio-

nes de afrontar retos sociales, económicos y culturales de alcance global. La incorporación y el desempeño en el mundo laboral y social requieren escenarios educativos más flexibles y personalizados, así como formas organizativas y circuitos de información, que se construyen con avanzadas herramientas interactivas y se materializan en estructuras de datos, aplicaciones y servicios web.

Internet ha generado insospechadas posibilidades para la creación y obtención de información multimedia, la comunicación interpersonal, el trabajo individual y en equipo, y para la proyección pública de la iniciativa personal y de la actividad institucional de los centros. Posibilita la participación en proyectos globales y el intercambio con estudiantes, docentes y expertos de todo el mundo. El aprovechamiento de estas posibilidades amplía el sentido del aprendizaje y potencia los lazos entre alumnos, profesores, centros, familias y comunidad.

Las TIC replantean los roles tradicionales del profesorado y aportan a las familias nuevas posibilidades de incidir en la educación, tanto en el hogar como en colaboración con la institución educativa. Esta a su vez tiene el reto de abrirse a las nuevas realidades y de arbitrar la definición de su “interface web” con la comunidad educativa y la sociedad en general, lo que se puede denominar “web de centro”. En este sentido, la web de centro y, en general, el conjunto de entornos, aplicaciones y servicios web relacionados con la institución educativa y sus actividades, constituyen un elemento de importancia creciente en la concepción y el desarrollo de su misión. Por su carácter de canal de información y comunicación con el exterior, tiene un papel destacado en la proyección social de su actividad, más allá de sus bordes físicos, y en la construcción de la percepción pública del centro. También es un instrumento al servicio de la rendición de cuentas a la sociedad, lo que a su vez puede retroalimentar los procesos internos e incluso contribuir a reconfigurarlos.

Las dinámicas educativas —completamente nuevas en términos históricos— que en tan poco tiempo han posibilitado las tecnologías digitales, abren enormes nichos de oportunidad, y también de riesgo, que deben ser objeto de atención, conceptualización y análisis permanente. Este conjunto de medios y servicios digitales de información y comunicación es fundamental para la materialización del concepto de transparencia de la institución educativa.

2. La idea de transparencia

Transparencia es un concepto procedente de la economía, la gestión y la gobernanza que hace referencia a la disponibilidad de información precisa y permanente sobre la eficacia y la buena administración de las organizaciones, especialmente en el ámbito público. Con la globalización y el crecimiento exponencial de la sociedad de la información, el término transparencia tiene una presencia cada vez mayor en los medios de comunicación y en las agendas políticas, institucionales y empresariales. La OCDE la define como un entorno en el que los objetivos de la política, su marco legal, institucional y económico, las decisiones políticas y su motivación, los datos y la información relacionadas con las políticas monetarias y financieras, y los términos de rendición de cuentas de las agencias, se proporcionan al público de una manera comprensible, accesible y puntual (OECD, 2002). La transparencia hace pues referencia a que la prestación de los servicios, por parte de instituciones y agencias, se realice y gestione de tal modo que el usuario o el público en general pueda disponer sin esfuerzo de información relativa a las acciones que llevan a cabo los prestadores del mismo y al uso de los recursos que emplean. Así, en términos un tanto simplificados, el grado de transparencia de una organización se mide por la facilidad que da para conocer desde fuera sus actuaciones y para que se perciba cómo gestiona los recursos que tiene asignados. Antítesis de la opacidad, el ejercicio de la transparencia implica voluntad de comunicación y de apertura al exterior de la organización en cuestión (WIKIPEDIA, 2013). Estas consideraciones tienen obviamente un amplio campo de aplicabilidad en instituciones educativas y entidades de las que dependen.

2.1. Transparencia, burocracia y confianza

Mención específica requiere la relación entre transparencia y burocracia. Este término, procedente del análisis weberiano del trabajo de oficina, ha llegado a tener fuertes connotaciones peyorativas, pues evoca organizaciones cuyos directivos y empleados manifiestan concepciones rígidas y falta de flexibilidad, tratan al cliente o usuario de modo impersonal e indiferente, trabajan con

lentitud, escasa diligencia o incluso abierta pasividad y oponen resistencia a los cambios. El funcionamiento burocrático se asocia a menudo a la anteposición de intereses personales y corporativos a los de los individuos cuya existencia y necesidades justifican la existencia de la organización. En este sentido la transparencia sería un instrumento para combatir la degradación del espíritu de servicio en organizaciones que tienen como finalidad el servicio a la ciudadanía.

La transparencia se ha convertido en un nuevo ideal de la edad de la información. Las múltiples proclamas en favor de la transparencia por los responsables de administrar la cosa pública pueden inducir al error de considerarla como un ámbito específico, construido expresamente para dar una imagen externa, una fachada que dulcifique la realidad. Existe el riesgo de que la transparencia sea vista como un programa de relaciones públicas para mostrar, de manera interesada, una determinada imagen, que puede estar muy alejada de la realidad o incluso falsear la vida de la organización. Como señala O’NEIL (2002), la apelación a sistemas y procedimientos de transparencia no puede oscurecer ni marginalizar el hecho de que lo realmente importante es la deontología, la honestidad profesional, no engañar y proceder siempre con total rectitud y voluntad de servir al público. La confianza generada por la aplicación rigurosa y permanente de estos criterios en una organización es el fundamento real y más firme de su transparencia.

La confianza es el motor básico del funcionamiento de una sociedad. Todo lo que la favorece ayuda a la cohesión, a la productividad y al bienestar, mientras que la desconfianza conlleva inquietud, división, conflicto e ineficacia. Parece indudable que la crisis actual y las complejas circunstancias que la han motivado, han generado una cultura de desconfianza que se manifiesta por medio de la sospecha sobre las intenciones y las actividades de organizaciones muy diversas (gobiernos, administraciones, partidos políticos, entidades supranacionales, bancos, empresas, organizaciones no gubernamentales, etc.). A nivel mundial hay múltiples ejemplos de conducta poco ética e incluso corrupta por parte de altos responsables empresariales y políticos que, secuestrando sus instituciones en beneficio propio, han dado alas a una desconfianza generalizada de la ciudadanía. Esta desconfianza se pretende combatir, al menos en parte, con apelaciones a la transparencia, aunque, como se ha dicho, poco pueden hacer las apelaciones a la transparencia cuando el origen del problema se sitúa en la falta de deontología profesional, la corrupción o incluso el delito.

Así, por diversos motivos entre los cuales cabe citar la crisis actual, amplios sectores de la sociedad han interiorizado una cultura de prevención y sospecha ante todo lo que no procede del ámbito más propio e inmediato, especialmente crítica con la gestión de lo público. El cúmulo imperante de desconfianzas sobre los demás (individuos, grupos, empresas o instituciones) origina una situación en la que las exigencias de transparencia y de rendición de cuentas se erigen como antidotos o paliativos de la incertidumbre. Con ello se corre el riesgo de imponer nuevos objetivos que aumentan la carga de trabajo e incluso pueden paralizar a los que han de actuar. Las crecientes exigencias de rendición de cuentas a los centros educativos son en parte interpretables como una demanda de transparencia por parte de una sociedad inquieta y desconfiada, que desea disponer de medidas de productividad educativa y conocer cuál es el grado de retorno de la inversión en educación.

2.2. La transparencia en la gobernanza española

La transparencia es un problema de carácter general en la gobernanza de las instituciones públicas españolas, e incluso de las privadas. Las claras evidencias de culturas opacas en múltiples

ámbitos públicos y privados que afectan a la ciudadanía, la inexistencia hasta la fecha de una ley de transparencia y las resistencias que hacen aflorar ciertos esfuerzos para cubrir este vacío ponen de relieve la larga tradición de opacidad en la gestión de los recursos públicos. La falta de transparencia y de libre acceso a informaciones que deberían ser públicas es una de las deficiencias políticas e institucionales que la actual crisis del Euro ha puesto de relieve (OLIVAS, SCROLLINI, 2013). Así, España es uno de los únicos tres países de la Unión Europea aún carentes de una normativa oficial que contribuya a institucionalizar la transparencia, al menos en cuanto se refiere al acceso a la información. Ejemplos como el del Parlamento Español, negándose formalmente a dar información desglosada y detallada sobre sus gastos, no contribuyen a ejemplarizar la necesidad de transparencia de las instituciones públicas ante la sociedad (CIVIO, 2013).

El sector de la educación no es un mundo aparte, sino que se inserta en este contexto general, recibe sus influencias, se amolda a los valores predominantes e interactúa con ellos. Los centros educativos, como factor integrante de la sociedad y como componente de la propia administración (directamente en lo que se refiere a los centros públicos; indirectamente en el caso de centros privados sostenidos con fondos públicos), no son en absoluto ajenos al clima general, por lo que la transparencia de su información y de sus procedimientos internos, al margen de algunos meritorios esfuerzos, hasta la fecha no forma parte nuclear de su genética ni de sus prioridades, acaso ni siquiera de sus posibilidades. En esto no son sino un reflejo de la cultura y las prioridades de las administraciones educativas de que dependen.

2.3. Confianza y transparencia en el ámbito escolar

Aunque no sea exigible que los centros educativos sean los pioneros de la transparencia en la sociedad, no por ello pueden quedar al margen de la imperiosa necesidad de avanzar en este ámbito. Para lo cual no basta con formular buenas intenciones; progresar por la senda de la transparencia requiere voluntad de conceptualizar, elaborar y consensuar criterios, esfuerzos para articular instrumentos y procedimientos, y trabajo constante para liderar procesos y movilizar los recursos necesarios para implantar una dinámica permanente, sostenible sin esfuerzo excesivo ni desviar la atención de los objetivos educativos. Además, debe hacerse en retroalimentación con la sociedad.

Desarrollar un programa de transparencia requiere, por tanto, transformar el "plan de vida" de la organización educativa, incidiendo en la actividad cotidiana de todos sus miembros en aras de conseguir un sistema integrado, con naturalidad y eficacia en la dinámica escolar. La exigencia de un alto nivel de transparencia en las instituciones educativas sólo tiene sentido, y sólo podrá lograrse, en tanto que sea coherente con los valores de la sociedad en su conjunto y con los medios y tiempos que se asignan a este fin. Así, la pretensión de hacer transparentes los centros educativos "por la vía rápida" no debería ponerse al servicio de ningún discurso triunfalista sobre las bondades del sistema educativo, ni la limitación de la transparencia actual debería servir para enfatizar sus defectos, acusar a los centros educativos de poca implicación o incluso denostar a sus profesionales.

Aunque la confianza en la escuela y en sus profesionales por parte de la sociedad sea alta, se da a menudo por descontado que el sistema educativo aloja privilegios y no aprovecha al máximo los recursos que se invierten. Si a esto se añade la convicción de que los resultados escolares son insuficientes en términos de rendimiento, se da alas a una reacción consistente en construir a toda prisa una cultura de rendición de cuentas basada en datos parciales (que no son un espejo de la realidad, sino un retrato

cubista de la misma) y de interpretación equívoca por descontextualizada. Ello puede perjudicar la confianza en lugar de afianzarla, enquistando la actividad pedagógica en lugar de dinamizarla. La necesidad de demostrar que todo es transparente y digno de confianza puede dañar el ejercicio profesional —induciendo la inhibición y la simulación— y afectar la propia dinámica institucional.

Si la confianza es el motor básico de la sociedad, la confianza de un país en su educación es el factor crucial de su futuro y, por tanto, los profesionales de la educación deben ser los primeros en estar interesados en hacer un trabajo de calidad y darlo a conocer, de manera que la sociedad sea consciente de su buen trabajo y de que merecen su confianza. Aprovechar las tecnologías digitales constituye una oportunidad providencial, de alcance y dimensiones sistémicas. La web de centro, en la medida en que plasme objetivamente la realidad del mismo; que acerque su actividad y su funcionamiento a la comunidad educativa al tiempo que la dinamiza; que propicie la exigencia, la colaboración y el trabajo en equipo real y profundo (la gran asignatura pendiente de la educación española); que expanda la colaboración entre centro y entorno social y económico; y que se emplee como vehículo para expresar el ethos del colegio o instituto; tiene un enorme potencial de generación de confianza de la sociedad en sus instituciones escolares.



3. Ámbitos de transparencia

Prácticamente toda entidad pública ha puesto en funcionamiento una web institucional con informaciones relativas a su misión, estructura y actividades, implementando así, de cara al público, un nivel básico de transparencia. Las normas que al respecto se

establezcan para este tipo de entidades han de encontrar acomodo en la web institucional. Los centros educativos sostenidos con fondos públicos deben atenerse a las normas generales, sin perjuicio de adaptaciones específicas relacionadas con la privacidad del acto educativo y el bien superior del alumno —muy especialmente el menor de edad— como criterios de rango superior. Sin entrar en excesivo detalle, se pueden identificar los diversos ámbitos —institucional, de gestión económica, relacional y académico— como ejes de la web al servicio de la transparencia.

3.1. *Ámbito institucional*

Tal como señala GONZÁLEZ SANMAMED (2006) para la universidades, la utilización de la World Wide Web en la comunicación en general y, particularmente, como medio para difundir la información institucional, ha experimentado un notable incremento y se ha convertido en una exigencia ineludible en las organizaciones, tanto públicas como privadas, que quieran mantener un sistema fluido y actual de comunicación con sus usuarios. Esto es válido también, salvando las distancias, para los centros no universitarios, si bien su capacidad de ponerlo en práctica, aunque no su entusiasmo, sea substancialmente menor en términos de potencial y de recursos asignables con esta finalidad.

La publicación de información de tipo institucional en la web “corporativa” de un centro debería incluir su misión, ideario e información oficial sobre los estudios que imparte, así como su estructura interna con su organigrama, la especificación nominal de los directivos y profesionales del centro y el resumen de sus funciones. Las entidades administrativas territoriales de las que el centro depende, los organismos de inspección y los servicios educativos también deberían formar parte de la información institucional, con los correspondientes enlaces.

El apartado retributivo es uno de los puntos focales de las demandas de transparencia de las instituciones sostenidas con fondos públicos. En este sentido, la web de centro debería contener esta información en relación a sueldos y otros emolumentos de cargos directivos, profesorado y otros trabajadores, o, en su caso, remitir con precisión a enlaces activos de páginas web con dichas informaciones, proporcionados de modo oficial por los organismos competentes. Asuntos como las compatibilidades de cargos directivos, las dedicaciones completas y parciales de todo el personal, la especificación de dedicaciones laborales compartidas con otros centros y el horario que cumplen todas las personas retribuidas con cargo a los presupuestos públicos (todos, desde directores a administrativos y conserjes) son factores indispensables de concreción de una política de transparencia.

La comunidad educativa debe poder acceder al proyecto de centro completo, así como a un resumen, fácilmente legible, de su contenido. También debe darse información sobre actividades generales, proyectos específicos y enlaces con las instituciones y entidades con las que colabora o comparte actividades. Asimismo, se ha de proporcionar la descripción de la ubicación del centro y sus instalaciones y recursos. La información sobre la composición del consejo escolar y sus actividades, así como de eventuales comisiones de trabajo y de sus miembros completan lo más esencial del ámbito institucional de una web de centro. Esta información es en parte estática, aunque se ha renovar y actualizar de manera inmediata siempre que haya cambios que lo justifiquen.

3.2. *Ámbito de gestión económica*

La transparencia en el ámbito de la información económica requiere publicitar el presupuesto del centro y acaso, en función de su tamaño —no es lo mismo una escuela rural que un instituto politécnico— el de subunidades como los departamentos didácti-

cos. Las cuentas anuales por capítulos de ingresos y gastos, el desglose de ayudas, subvenciones, compromisos de pago y deudas son del todo necesarias para aproximarse de manera realista al funcionamiento y condiciones del centro. Datos como la ejecución del presupuesto tal vez deban ser de uso restringido al consejo escolar, hasta el término de los ejercicios económicos y la consolidación de las cuentas del centro.

La publicación en la web del centro de los planes anuales y plurianuales de actuación y de inversión, con el correspondiente desglose de objetivos, actividades, medios, personas y plazos de ejecución; de los criterios de adjudicación y valoración de las contrataciones del centro; así como la relación de contratos menores y de suministros; y la relación de convenios suscritos con implicaciones financieras completarían un panorama de alta transparencia en lo económico.

Un apunte especial merece la valoración del patrimonio del centro, con detalle de los bienes inventariados y del grado de amortización de bienes de equipo, desde el mobiliario hasta los ordenadores. Sin embargo, la tradicional ausencia de mecanismos de gestión del coste total de propiedad y de cultura institucional al respecto —incluso en las administraciones públicas—, junto con la escasa conciencia de su necesidad para una buena gestión, dificultan enormemente esta tarea.

3.3. *Ámbito relacional*

Satisfechos los importantes aspectos institucionales y económicos de la web de centro, es preciso entrar en un tipo de información más dinámico, relativo a la relación del centro escolar con su comunidad educativa y su entorno social. En este ámbito, la relación con las familias ocupa un lugar esencial. Es preciso, sin embargo, hacer la consideración previa de que los centros educativos no fueron diseñados con la relación y la colaboración con los padres y madres de los alumnos como prioridad. Por el contrario, la confianza de las familias en la institución educativa —tal vez forzosa por carente de alternativas— daba a los centros carta blanca para instruir y formar un alumnado homogéneo y plegado a sus dictados, al margen de los cuales no había progreso posible. Este monolitismo se ha roto doblemente, tanto por el aumento exponencial de la diversidad del alumnado, que en muchos casos es más la norma que la excepción, como por el potencial que brindan las tecnologías para superar la limitada comunicación entre centros y familias. Dada la importancia de dicha relación, una parte importante de la cual puede articularse mediante la web de centro y medios digitales de comunicación, a este asunto se le dedica una sección posterior.

La respuesta a las consultas y la atención a las demandas de información del público en general deben tener un lugar en la web del centro, dado su papel de *interface* entre la institución y la comunidad. Ello exige disponer de un buzón de contacto gestionado con agilidad y voluntad real de servicio; formularios para actividades como inscripciones, encuestas, quejas o sugerencias; y otros servicios en línea para trámites y seguimiento. La web debe contener las preguntas más frecuentes y dar acceso a documentos asociados a actividades ordinarias como por ejemplo, orden del día de las reuniones o guías y recomendaciones para las excursiones previstas. La descripción de aspectos como accesibilidad para discapacitados o seguimiento de las normativas de protección de datos y de la infancia, contribuyen sin duda a la utilidad y la valoración social de la web de centro. La transparencia de la relación con la comunidad se acrecienta por aspectos como estadísticas de accesos, información sobre la actualización, mapa de la web, ayudas y explicaciones de la propia estructura de la web. Proporcionar un servicio eficaz en este ámbito requiere compro-

miso, previsiones efectivas y supervisión constante por parte de la dirección del centro.

3.4. *Ámbito académico*

Es en este ámbito donde cabe situar el origen de muchas webs de centro, inicialmente creadas con el objetivo de alojar materiales de profesores, proyectos educativos y trabajos de alumnos. A título de ejemplo, publicaciones como *Experiencias educativas en las aulas del siglo XXI. Innovación con TIC* (HERNÁNDEZ y OTROS, 2011) y *XTEC: Perfils d'innovació en educació* (AMIGUET, 2005) contienen descripciones de decenas de proyectos curriculares de diversas tipologías y niveles, desarrollados generalmente por docentes y alojadas en webs de centro o en entornos externos enlazados por medio de la misma. Una finalidad colateral de dichas acciones ha sido hacer transparentes, en el sentido de visibles desde el exterior, las producciones de alumnos y profesores. Este origen explica, al menos en parte, la concepción de muchas webs de centro como colecciones de aportaciones puntuales, a menudo poco coordinadas y asistemáticas.



Es de prever que en el futuro, la potenciación de una cierta transparencia en el ámbito académico posiblemente irá de la mano de avances hacia la personalización de los procesos de aprendizaje, que harán más patente la necesidad de que cada estudiante disponga de un sistema de información personalizado, de un *e-portfolio*, un portafolios personal digital que contenga su trabajo y su producción personal en soporte electrónico, depositado en una infraestructura segura y accesible por Internet. La web de centro puede suponer un fuerte impulso a la evaluación basada en la evidencia.

Por otra parte, por más que se vaya disponiendo de medios para visualizar desde el exterior la actividad de las aulas, es posible que el carácter, en cierto modo privado, de la relación entre el alumnado y el profesorado, análoga a la relación confidencial de tipo profesional como la de cliente-abogado y médico-enfermo, sea un factor limitante de la visibilidad externa de la acción educativa. Este argumento viene reforzado por la minoría de edad de la mayor parte de los alumnos y alumnas del sistema educativo no universitario, la correspondiente actuación *in loco parentis* del profesorado y la gran responsabilidad que ello supone. Parece difícil que se pueda sostener que, en aras de la transparencia, la relación profesional entre alumnos y profesores deba trascender fuera del ámbito escolar.

4. La gestión de la información en los centros educativos

La enumeración de posibles ámbitos de transparencia suscita cuestiones acerca de la existencia de la información necesaria, su fiabilidad, agregación según las necesidades, e interpretabilidad, asunto que a menudo se subvalora. Además, exige disponer de conceptos y medios para realizar esta gestión. Es pues preciso plantear el tema más general de la gestión de la información en los centros. Aunque el objetivo primario de una web de centro sea proporcionar una respuesta pedagógica a las necesidades escolares al servicio del proyecto educativo, también constituye también un marco organizativo idóneo para la gestión administrativa y académica. Esto incluye el establecimiento de relaciones con los ámbitos local, regional y del nacional sistema educativo, la gestión eficiente del personal docente, y la relación con los padres y la comunidad en la que el centro se inscribe (ROTEM, OSTERLEVINZ, 2007).

Todo esto supone la estructuración, recogida, procesamiento y comunicación de un elevado volumen de datos, junto con la capacidad de agregarlos, procesarlos y representarlos en cada caso de la manera más conveniente, así como criterios de interpretación y uso de la información. Esto no se debe hacer de manera puntual, sino como una dinámica permanente, integrada en la vida de la organización escolar. Por tanto, la web de centro va mucho más allá de una mera "pantalla" de presentación de cierta información institucional; el desarrollo de la web es tan solo la punta del iceberg de un proceso de transformación a largo plazo de la organización y de la cultura escolares en beneficio de los aprendizajes, del logro de los objetivos educativos y de la relación con la comunidad. Esto sugiere la necesidad de plantear una cuestión de fondo de tipo general, directamente relacionada con la capacidad de las organizaciones de hacer efectivos los planteamientos de transparencia y de rendición de cuentas.

4.1. *La metáfora de la liquidez*

En los ámbitos de la economía y de la empresa se denomina "liquidez" al conjunto de características de un activo que permiten transformarlo en efectivo de modo inmediato. Así, disponer de líquido es poseer dinero, depósitos a la vista o activos financieros fácilmente transformables en dinero. La liquidez permite actuar de manera eficaz y cómoda, y es fundamental para la vida de los individuos, la economía doméstica y el funcionamiento de comercios, industrias, instituciones, administraciones y, por descontado, centros educativos. La ausencia de liquidez en una organización compromete su actividad, pues la hace más compleja, dificultosa y menos eficiente. Además genera tensión y desánimo en el personal, y ensombrea las perspectivas de la organización, obligando a los directivos a pensar más en términos de supervivencia y superación de dificultades sobrevenidas, que en términos de

resultados, innovación, estrategia de futuro y satisfacción en el trabajo. La falta de liquidez afecta la cultura de la organización, limita la capacidad de aprender de su propia experiencia y, a la larga, empeora la calidad del producto o servicio y bloquea la organización.

La relectura del párrafo anterior, sustituyendo dinero por información, permite sugerir que, de modo muy parecido a la liquidez monetaria, la liquidez de la información es clave para el buen funcionamiento y el éxito de cualquier organización. Liquidez de información significa que los datos fluyen fácilmente, alimentando los procesos y las decisiones, con lo que generan valor económico, trabajo de calidad y satisfacción de agentes y clientes. El uso integrado y cómodo de la información permite funcionar en estrecho contacto con la realidad, alcanzar los objetivos y plantear opciones acerca de la evolución que debe seguir la organización para adaptarse a nuevas situaciones y abrir nuevas perspectivas. La información y sus flujos son, especialmente en las economías del conocimiento, las herramientas básicas que los profesionales emplean para mejorar la calidad de servicio y de producto, y para generar oportunidades de crecimiento y de innovación. La liquidez de la información es asimismo indispensable para construir y alimentar los complejos y diversificados mecanismos de transparencia que hoy en día reclama la sociedad.

Todas estas consideraciones parecen aplicables tanto a los centros educativos como a las administraciones públicas o a las patronales de que dependen. Sólo con un sistema de información a la altura de estos planteamientos, puede la transparencia de la organización llegar a construirse y evolucionar sobre una base sólida.

4.2. Barreras a los flujos de información

La realidad de muchas organizaciones burocráticas, administraciones y centros educativos incluidos, es que la información circula con dificultad. A veces no circula porque no existe al no haberse capturado y registrado en el lugar y momento oportunos. En otros casos, está dispersa en libretas "analógicas", en ordenadores personales o servicios *cloud*, sin conexión estructural. También ocurre que los datos permanecen "congelados" en servidores y sistemas de información corporativos, de manera que se accede a los mismos con esfuerzo y restricciones, y no se pueden utilizar con naturalidad y flexibilidad. Incluso ocurre que hay que preocuparse por conseguir de otros la información actualizada que se necesita, acaso accediendo a copias, convirtiendo la disponibilidad de información en un motivo de estrés, en un privilegio o en el resultado de un favor. En este sentido, las administraciones públicas españolas de las que dependen los centros educativos han sido poco proclives a facilitar información digital de calidad a los centros, tendiendo más a exigir información, incluso de manera reiterada y abusiva por innecesaria, que a facilitarla y darle liquidez. Han faltado políticas abiertas y consistentes de captura, agregación, circulación y retorno de información a los sitios de trabajo, lo que incide directamente en los procesos de transparencia.

En consecuencia, en los sistemas educativos centralizados la problemática informacional de los centros es reflejo y proyección de la situación de sus administraciones o titulares. No en balde éstas establecen normas, asignan recursos, reclaman datos y proporcionan aplicaciones informáticas y enlaces con sistemas administrativos. La repercusión, en términos de transparencia, de las instituciones educativas no se puede desligar de los niveles y procesos de transparencia de las entidades de las que dependen.

4.3. Información para la acción

Cualquier profesional de la educación, conocedor de la problemática informacional de los centros, podría formular una larga lista de aspiraciones en relación con la disponibilidad de información para trabajar individualmente y en equipo de manera eficaz, eficiente y satisfactoria. Para ello bastarían unas preguntas relativas a la información y a su liquidez (RUIZ TARRAGÓ, 2007): ¿Puede un tutor disponer de las calificaciones finales y parciales de sus alumnos en cursos anteriores? ¿Son disponibles estos datos para alumnos anteriormente escolarizados en otro centro? ¿Hay datos sobre el uso por parte de los alumnos de entornos virtuales de aprendizaje y otros sistemas de información del centro o contratados como servicios gestionados? ¿Se dispone de actas de las entrevistas con las familias y, si procede, de los acuerdos adoptados? ¿Hay datos sobre el grado de seguimiento de estos acuerdos y de los progresos obtenidos? ¿Están accesibles en línea para cada alumno eventuales informes sanitarios o de asistentes sociales o los resultados de tests psicotécnicos o de aptitudes? ¿Hay datos completos sobre absentismo y problemas de disciplina? ¿Hay posibilidad de hacer comparaciones, cruces y proyecciones? ¿Constan en algún lugar las aficiones, los intereses y los logros de cada alumno? ¿Hay procedimientos para que los tutores dejen constancia documental de su actuación con cada alumno y de la trayectoria y las expectativas de este? ¿Se pueden consultar las actividades extraescolares programadas por el centro o las ya realizadas? ¿Se dispone de los acuerdos del claustro o del consejo escolar del centro? ¿Hay información sobre la ejecución del presupuesto? En definitiva, ¿Tienen la dirección, el profesorado y la comunidad educativa —en lo que corresponda— acceso a una plétera de datos que potencialmente le deberían facilitar la labor cotidiana? ¿Comparten los profesores y directivos escolares los datos necesarios para trabajar en equipo? ¿Se comparte información con las familias?

Evidentemente, un centro con un elevado número de respuestas afirmativas a estas cuestiones es un centro que dispone de información y la hace circular para que sus profesionales puedan actuar con eficacia y comodidad. En lo que concierne a la transparencia, es un centro que está en condiciones de seleccionar los datos que hará públicos con el nivel de agregación adecuado a cada caso y situación. En caso contrario, la senda hacia la transparencia es un largo y arduo camino a recorrer.

5. La interacción entre familias y centros educativos

Se ha mencionado que los centros educativos no fueron diseñados pensando en la comunicación con las familias, y aun menos para implicarlas en una participación profunda y eficaz, lo que está todavía lejos de producirse. Para percibir la naturaleza del giro copernicano que comporta la superación del reducido espacio infocomunicativo anterior a Internet, conviene repasar la interacción común entre centros y familias hasta hace bien poco. Esto puede ayudar a comprender tanto las limitaciones de la comunicación tradicional y su influencia en la configuración de las relaciones escuela-familia, como a imaginar la expansión de las interacciones que posibilitan la web de centro y los instrumentos de comunicación.

5.1. Relaciones presenciales

Las reuniones de centro y de grupo convocadas por equipos directivos, tutores y profesores con colectivos de padres, así como las reuniones internas de las asociaciones de padres y madres, se han desarrollado tradicionalmente sin hacer uso de ningún tipo de soporte técnico ni de registro de la actividad. Lo mismo puede

decirse de las visitas individuales de los padres a los centros para reuniones privadas con tutores, profesores, personal especializado y cargos directivos.

Desde el punto de vista de los padres, los días de puertas abiertas constituyen actividades sociales presenciales orientadas a visitar las instalaciones, obtener información y un cierto *feeling* sobre la idoneidad y atmósfera del centro. Desde el punto de vista de este último, las puertas abiertas contribuyen a su proyección pública en el ámbito social. Aunque no sea una actividad especialmente propensa a la interacción, estos días permiten un cierto diálogo informativo entre los padres visitantes y los directivos o profesores representantes del centro. El soporte de estas actividades ha sido como máximo un dossier escolar o un vídeo elaborados al efecto.

El soporte presencial de los padres a los centros se ha venido dando por medio de colaboraciones en actividades sociales de tipo extraescolar, lúdico u ocasionalmente de soporte educativo. En algunos casos, la relación se inscribe en el marco de comunidades de aprendizaje. La tecnología no forma parte generalmente de dicha interacción. Las conferencias para padres han carecido tradicionalmente de soporte técnico, exceptuando algún dispositivo de proyección.

5.2. Comunicaciones textuales

La principal relación entre centros y familias por medio de soporte escrito o textual consiste en los informes de evaluación y los boletines de resultados académicos. Se trata de comunicaciones bidireccionales muy específicas, en el sentido de que los padres deben acusar recibo de la información generada por el centro. En las etapas de escolarización obligatoria, los destinatarios son más las familias que los propios alumnos, aunque estos pueden conocer el contenido del informe. La periodicidad de dichas transacciones varía según los centros y etapas educativas, siendo a menudo de tipo trimestral o bimensual.

Otro tipo de relación textual son las descripciones de deberes y trabajos asignados a los alumnos, acerca de los cuales es conveniente que los padres tengan información e incluso que contribuyan de algún modo a los mismos. La información de que el alum-



no debe realizar y presentar una determinada tarea es unidireccional. Va del centro a los padres, y tiene lugar con la finalidad de que los padres interactúen con el hijo o hijos, no con el centro. Son habitualmente propuestas de actividades muy concretas a realizar en un período breve de tiempo.

Las circulares, boletines y folletos informativos de los centros dirigidos a los padres y en general a la comunidad educativa son comunicaciones unidireccionales del centro a la familia e incluso al propio alumno que no precisan respuesta, pero de los cuales se presupone la lectura por parte de los destinatarios. Estas informaciones en soporte papel son esporádicas, acaso unas pocas veces al año, e incluso ninguna.

La comunicación textual entre centros y familias también comprende las cartas o escritos de los padres a los centros. Son comunicaciones privadas y unidireccionales, usualmente asociadas a justificaciones, quejas, demandas específicas de información e incluso sugerencias, que pueden no tener respuesta específica o pueden tenerla en forma escrita, personalizada o no, en función del tipo de asunto del que se trate, o que pueden derivarse a una interacción personal entre profesores y representantes del centro, y los padres emisores del escrito. La comunicación por correo electrónico de centros a familias es, en muchos casos, aún incipiente, por el hecho de que no se puede dar por garantizado su uso por parte de los padres. La interacción en sentido inverso es comúnmente aceptada por los centros cuando se produce.

5.3. Conversaciones telefónicas

El uso de medios técnicos, en la relación entre centros y familias, hasta hace bien poco se circunscribía al teléfono de voz para conversaciones privadas bidireccionales entre padres y profesores o acaso directivos, usualmente con el objeto de poner en común informaciones específicas, discutir temas concretos relacionados con el alumno o alumna en cuestión, y ofrecer justificaciones, explicaciones e incluso disculpas. Por su naturaleza este ha sido un tipo esporádico y altamente circunstancial de relación entre escuela y familia. En estos últimos años se ha comenzado a utilizar los servicios de mensajería SMS para notificar a los padres faltas de asistencia o para reclamar su presencia en el centro.

5.4. Generalización de las comunicaciones interactivas

Aunque tal vez parezca sorprendente, los puntos anteriores condensan, a grandes rasgos, el limitadísimo panorama de la relación entre familias y centros educativos antes del espectacular incremento de opciones generado por Internet y las comunicaciones móviles a partir del cambio de milenio. Ello da la medida de la baja altura del listón de partida. No en balde una persona tan implicada con la educación como Andreas Schleicher, director de los estudios PISA, podía declarar “tengo tres hijos y poca información sobre su educación” (CODOLAR, 2005). Los actuales desarrollos técnicos y sociales hacen intuir un tipo nuevo de relación entre familias y centros, aunque en lo esencial aún está por imaginar y construir, que dé nuevas dimensiones al tipo de transparencia que más desean los padres: la que tiene relación con el aprendizaje y el desarrollo personal de sus hijos, con posibilidades reales de seguimiento y participación. La web de centro está llamada a ser el núcleo focalizador y estructurador de un buen número de nuevas potencialidades.

Todo parece apuntar a un futuro comunicativo de generalización de las comunicaciones interactivas: correo electrónico, redes sociales, servicios móviles de mensajería, reuniones y debates virtuales, videochats, webinars, etc. Sistemas de encuesta permitirán hacer consultas y recoger opiniones. La gestión de calendarios colectivos para reuniones y actividades facilitará la coopera-

ción y la resolución de conflictos. Sistemas de redacción compartida permitirán la elaboración conjunta de documentos. Las conversaciones privadas o colectivas entre profesores y padres podrán tener componente vídeo. Los padres podrán participar desde la distancia en actividades del centro, por ejemplo, dando charlas o acompañando visitas virtuales a sitios de interés. Los días de puertas abiertas podrán tener un carácter semipermanente por medio de entornos virtuales, simulaciones y realidad aumentada. En lo que concierne a la actividad académica, la web de centro alojará portafolios con las producciones resultantes del trabajo intelectual de los alumnos. Accesos restringidos limitarán al ámbito familiar el acceso a los trabajos de los hijos. Accesos públicos podrán mostrar a la sociedad las actividades y los aprendizajes que los alumnos lleven a cabo.

Estas son sólo algunas de las posibilidades que abre la generalización de las comunicaciones. En el futuro, la transparencia del centro estará del todo asociada al manejo de estas oportunidades y a la actitud, eficacia y voluntad de apertura con que se empleen.

6. Consideraciones finales

La web escolar es un ámbito de reciente desarrollo cuyo aprovechamiento es, en términos generales, limitado. Muchos centros se conforman con publicar meras páginas estáticas de proyectos escolares, contenidos curriculares e información de tipo institucional, acaso fragmentaria. Otros contemplan ciertas transacciones habituales del ámbito académico y de la gestión escolar, dando incluso acceso a intranets de recursos propios, servicios *cloud*, entornos virtuales de aprendizaje y grupos interactivos de trabajo en red. Centros más avanzados, los menos, llevan a cabo desarrollos de envergadura aprovechando a fondo la web interactiva, que integran con fuerza en la vida de la institución.



La construcción de una web escolar y su progresiva conversión en un foco nucleador de la institución docente, constituye un proceso de transformación que requiere proyecto, liderazgo, articulación pedagógica, recursos materiales, tiempo, procedimientos de trabajo renovados que capturen la información en el momento en que se genera, así como la implicación cotidiana de todos los estamentos de la comunidad educativa, y su retroalimentación. El objetivo ha de ser que todo el profesorado, todo el alumnado y todas las personas que trabajan o colaboran con el centro, incluyendo en este concepto a las familias, sean usuarios reales y nadie quede al margen. Es por ello obvio que se trata de un proceso a largo plazo, porque comporta un cambio importante en la cultura de la organización.

La experiencia sobre las TIC en la educación generada por múltiples investigaciones ha dejado bien sentado que los planteamientos y las actuaciones deben estar profundamente imbricados en el proyecto, el ethos y la cultura institucional del centro educativo, atendiendo a las características del entorno social, económico y cultural en el que se inserta, sin menoscabo de tener presentes otros condicionantes de diversos órdenes. Lo mismo puede decirse de la web de centro, cuyas funcionalidades y operativa devienen un asunto fundamental para la vida del centro, que no puede improvisarse ni dejarse al albur de los acontecimientos, ni de iniciativas de espectro limitado.

La utilización provechosa de la web, y en particular su aprovechamiento en aras de la transparencia, bajo ningún concepto debe considerarse como un asunto "técnico", puntual, específico e independiente de los demás, o bien como el cumplimiento forzoso de una imposición normativa. La transparencia es consecuencia de un proceso sistemático de construcción de una realidad educativa de calidad, orgullosa de la misma, que da ejemplo y rinde cuentas a la sociedad. Debe ser el resultado de un cambio interno real y tangible, no un mero constructo específico para satisfacer ciertos requisitos o exigencias externas.

Sin embargo, la transparencia, las acciones fácilmente visibles y comprensibles de un centro educativo, la expresión clara del pensamiento y de la profesionalidad que hay detrás de ellas, permanece más en el terreno de lo ideal que en el de la realidad (LAFEE, 2009). Pero ello no impide avanzar hacia un ideal de transparencia entendido como la plasmación exterior de un funcionamiento óptimo, y sin embargo real, retroalimentado por medio de la recepción, la canalización y la respuesta a las demandas de las familias y la sociedad a la institución educativa. Flujos de información, cultura de la institución, satisfacción óptima de las necesidades educativas de los alumnos y rendición de cuentas a la sociedad van de la mano de la transparencia. La web de centro es a la vez su escaparate y núcleo aglutinador.

Referencias bibliográficas

- AMIGUET, E. (2005). *XTEC: Perfils d'innovació en educació*. Barcelona: Infonomia.
- CIVIO (2013). *Las cuentas del Congreso, al detalle*. <http://www.civio.es/2013/06/las-cuentas-del-congreso-al-detalle/>
- CODOLAR, M. (2005). *La Vanguardia*, 24 de abril de 2005.
- GONZÁLEZ, M. (dir.). (2006) *Análisis de las iniciativas de formación y apoyo a la innovación en las universidades españolas para la promoción del proceso de convergencia europea*. Ministerio de Educación y Ciencia. http://www.red-u.org/img/estudios_informes/informe_EEES.pdf
- HERNÁNDEZHERNÁNDEZ, Pennesi, Sobrino, Vázquez (2011). *Experiencias educativas en las aulas del siglo XXI. Innovación con TIC*. Asociación Espiral, Fundación Telefónica, Editorial Ariel.

LAFEE, S. (2009) Transparency. *School Administrator*, v66 n1 p10-15 Jan 2009.

OECD (2002). *Glossary of Statistical Terms*.
<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4474>

O'NEIL, Onora (2002). *A Question of Trust*.
<http://www.bbc.co.uk/programmes/p00ghvd8>

OLIVAS, J. J. y SCROLLINI, F. (2013). *The bumpy road to transparency in Spain*. 2013 Euro Crisis in the Press. The London School of Economics Blogs. <http://blogs.lse.ac.uk/eurocrisispress/2013/06/12/the-bumpy-road-to-transparency-in-spain/>

ROTEM, A. y OSTER-LEVINZ, A. (2007). *The school website as a virtual learning environment*. The Turkish Online Journal of Educational Technology – TOJET Vol 6 Issue 3 Art 14.

RUIZ TARRAGÓ, F. (2007). *La nueva educación*. Madrid: LID Editorial Empresarial.

WIKIPEDIA(2013).*Transparency (behavior)*.
[http://en.wikipedia.org/wiki/Transparency_\(behavior\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Transparency_(behavior))

El autor

Ferran Ruiz i Tarragó

Presidente del Consejo Escolar de Catalunya, licenciado en Ciencias Físicas, catedrático y exdirector de Instituto de Educación Secundaria. Ha sido responsable de evaluación y prospectiva de las TIC del Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de la Generalitat de Catalunya, director del Programa de Informática Educativa y responsable de TIC en la educación no universitaria en Catalunya entre 1994 y 2005. Miembro del Working Group 3.1 de la International Federation for Information Processing, de la Societat Econòmica Barcelonesa d'Amics del País, de la Asociación de Técnicos de Informática, de la Asociación Espiral y de la Societat Catalana de Pedagogia (Institut d'Estudis Catalans). Premio EPSON de divulgación informática (1990). Laureado por The Computerworld Honors Program (San Francisco, 2003). Premio de Ensayo 2006 de la Fundación Everis por "La Nueva Educación", ensayo sobre el aprendizaje y la educación en la sociedad del conocimiento. Autor de decenas de artículos e informes sobre tecnología y educación, y conferenciante o ponente en más de veinte países de Europa, Asia y América.





UN SISTEMA BÁSICO DE INDICADORES PARA LOS CENTROS ESCOLARES

A BASIC SYSTEM OF INDICATORS FOR SCHOOLS

Julio Puente Azcutia

Inspector de Educación

Resumen

Un sistema básico de indicadores educativos para los centros escolares facilita la transparencia de la gestión educativa y el conocimiento y la valoración de los aspectos más relevantes del funcionamiento y de los resultados de la institución escolar.

El sistema básico debe constar de un número reducido de indicadores que sean relevantes, sencillos, estables, claros y viables. Los resultados educativos deben ser una parte fundamental del sistema básico, aunque necesitan ser interpretados teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas y socioculturales del centro escolar. El sistema básico de indicadores escolares debe ser accesible a todos los sectores de la comunidad educativa y a todos los ciudadanos en general. Corresponde a la Administración Educativa garantizar la objetividad y la validez de los indicadores del sistema básico de cada centro.

El sistema básico de indicadores educativos para los centros escolares puede aportar información para la evaluación general del sistema educativo y para contribuir a los procesos de autoevaluación y evaluación interna de los centros.

Palabras clave: centro escolar, indicador, evaluación, mejora, rendición de cuentas.

Abstract

A basic system of educational indicators for schools facilitates transparency of educational management and knowledge and assessment of the most important aspects of the running and results of the school.

The basic system should consist of a limited number of indicators that are relevant, simple, stable, clear and viable. Educational outcomes should be a fundamental part of the basic system, although need to be interpreted taking into account the socioeconomic and cultural conditions of the school. The basic system of school indicators should be accessible to all sectors of the educational community and all citizens in general. Educational administration must ensure objectivity and validity of the indicators of the basic system of each school.

The basic educational indicators for schools can provide information for the evaluation of the education system and contribute to the processes of self-evaluation and internal evaluation of schools.

Keywords: school, indicator, assessment, improvement, accountability.

1. Los indicadores de la educación

En las últimas décadas se ha incrementado el interés por los indicadores de la educación como vía para conocer y valorar los sistemas educativos. Muchos organismos internacionales han establecido sistemas de indicadores de la educación, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con la publicación regular del informe *Education at a Glance. OECD Indicators (Panorama de la educación. Indicadores OCDE)*, o la Unión Europea, con los indicadores de la educación para los objetivos educativos europeos en relación con la Estrategia Educación y Formación 2020. También los distintos países han establecido sus propios sistemas de indicadores educativos.

El sistema español de indicadores de la educación se inició formalmente con la publicación del Real Decreto por el que se regulaba la organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), estableciendo que esta institución elaborara "un sistema estatal de indicadores de la educación que permita evaluar el grado de eficacia y eficiencia del sistema educativo". Desde el año 2000 se viene difundiendo periódicamente por el Ministerio de Educación la versión actualizada de este sistema. El proyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) prevé que el "Instituto Nacional de Evaluación Educativa, en colaboración con las Administraciones Educativas, elaborara el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación que contribuirá al conocimiento del sistema educativo y a orientar la toma de decisiones de las instituciones educativas y de todos los sectores implicados en la educación" (Art. 143.3).

Las comunidades autónomas también han desarrollado sus propios sistemas de indicadores de la educación, en el ámbito de

sus competencias para conocer, y valorar sus respectivos sistemas educativos.

Las finalidades de los sistemas de indicadores de la educación, tanto nacionales como internacionales, son, fundamentalmente:

- El conocimiento de los respectivos sistemas educativos.
- La valoración de los procesos y de los resultados educativos.
- La obtención de información para la toma de decisiones a fin de mejorar el sistema educativo.

No obstante, aunque los sistemas de indicadores de la educación se han mostrado como un instrumento muy útil en la adopción de políticas para la mejora de la educación, su incidencia en los centros escolares es tangencial e indirecta.

2. Indicadores de la educación para los centros escolares

2.1. Indicadores educativos y centros escolares

Los sistemas nacionales e internacionales de indicadores abordan la educación desde una perspectiva macroeducativa o sistémica, considerando el sistema educativo en su conjunto como si se tratara de una unidad. No proporcionan información ni valoran los elementos particulares del sistema, como los alumnos o los profesores considerados individualmente o los centros escolares percibidos como una unidad educativa.

Sin embargo, los centros educativos son los elementos más relevantes del sistema. En definitiva, el centro escolar es el lugar

donde se desarrollan la mayoría de los procesos de enseñanza y aprendizaje; la valoración de su funcionamiento permite obtener conclusiones válidas que relacionen la normativa legal, la atención y el apoyo prestados por la Administración Educativa al centro y los resultados alcanzados en él; y, por último, es el lugar habitual de la relación de los distintos sectores implicados en el proceso educativo.

Por todo ello, la asunción de la perspectiva mesoeducativa o institucional para abordar el sistema educativo —desde la que se enfocan los elementos intermedios del sistema, como los centros escolares o los programas educativos— tiene una importancia decisiva para la mejora de la calidad de la educación.

Sin minusvalorar la importancia de los sistemas estatales o internacionales de indicadores de la educación para el conocimiento y la mejora del sistema educativo, tiene una mayor incidencia en la mejora de la calidad de la educación el establecimiento de indicadores que puedan contribuir al conocimiento, la valoración y la mejora de las instituciones escolares consideradas individualmente.

En el sistema educativo español, se han construido indicadores de la educación para los centros escolares en muchas ocasiones y desde diversos enfoques. Entre los distintos modelos de evaluación de centros que se han aplicado, se pueden recordar los modelos de evaluación de centros aplicados por la Inspección de Educación en diversas épocas, el Plan EVA de evaluación de centros docentes del Ministerio de Educación, la adaptación del Modelo Europeo de Excelencia a la educación o los planes de evaluación de centros diseñados por las administraciones educativas de las comunidades autónomas. En todos ellos se proponen distintos indicadores educativos para conocer y valorar las instituciones escolares.

La importancia de establecer indicadores para los centros escolares ha sido recogida en el proyecto de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), que dispone que “los resultados de las evaluaciones de final de curso o de etapa y diagnósticas que se realicen serán puestos en conocimiento de la comunidad educativa mediante indicadores educativos comunes a todos los centros educativos españoles, sin identificación expresa de datos de carácter personal” (Art. 143.4).

2.2. Finalidad de un sistema de indicadores

Toda información relevante sobre un centro escolar que se hace pública contribuye a uno de estos dos fines, o a ambos a la vez: la rendición de cuentas de la institución escolar y la contribución a la mejora de su organización, de su funcionamiento y de sus resultados.

Un sistema de indicadores de la educación para los centros docentes orientado hacia la transparencia debe facilitar una visión sintética de la institución escolar, de modo que sea un instrumento para la comprensión del funcionamiento y del rendimiento del centro. El sistema de indicadores facilita la rendición de cuentas de la institución escolar y es un medio para alcanzar la transparencia de la gestión educativa. Para ello, la información proporcionada debe permitir el conocimiento de la realidad escolar por todos los implicados en el proceso de la educación: Administración Educativa, órganos de participación institucional, familias, alumnado, profesorado, profesionales relacionados con la educación y ciudadanos en general. La información relevante sobre el centro adquiere un carácter público y generalizado, que propicia el debate público sobre la educación con datos objetivos.

Los procesos de evaluación interna y de autoevaluación del centro escolar son imprescindibles para lograr la mejora real de la

educación en el centro. Un sistema de indicadores educativos escolares contribuye a la valoración contrastada del grado de eficiencia y de eficacia con que se desarrolla la actividad escolar, ya que es una fuente fiable de información relevante sobre el centro.

Por tanto, un sistema de indicadores de la educación para centros escolares contribuye a orientar la toma de decisiones para la mejora de la organización y del funcionamiento del centro.

En resumen, el sistema escolar de indicadores educativos debe cubrir las siguientes finalidades:

- Contribuir al conocimiento del centro escolar por:
 - la Administración Educativa responsable del centro,
 - los agentes implicados en el proceso educativo: familias, alumnos, profesores, etc.,
 - la sociedad en general.
- Facilitar la evaluación del grado de eficacia y eficiencia del centro escolar.
- Orientar la toma de decisiones para la mejora.
- Ayudar en los procesos de autoevaluación y de evaluación interna de la institución escolar.

2.3. Características de los indicadores

Los sistemas de indicadores educativos suelen explicitar los criterios con los que deben seleccionarse los indicadores que se integran en el sistema. Entre estos criterios se citan con frecuencia la validez, la fiabilidad, la congruencia, la precisión, la inteligibilidad, la relevancia, la claridad, la concisión, la operatividad, la concreción y la viabilidad (INCE, 2000; SGITE, 1996).

Es una cuestión debatida el carácter cuantitativo o cualitativo de los indicadores escolares. Los indicadores cuantitativos presentan indudables ventajas: tienen carácter sintético, permiten contrastar rápidamente la evolución temporal de las variables implicadas, facilitan la formulación de previsiones de futuro y permiten detectar rápidamente los cambios de tendencia. Se crítica a este tipo de indicadores la dificultad para medir determinados procesos educativos complejos.

Un sistema básico de indicadores para los centros escolares debe ser un instrumento transparente, claro y sencillo que facilite información relevante y útil sobre la escuela. En consecuencia, las características con que deben seleccionarse los indicadores escolares son:

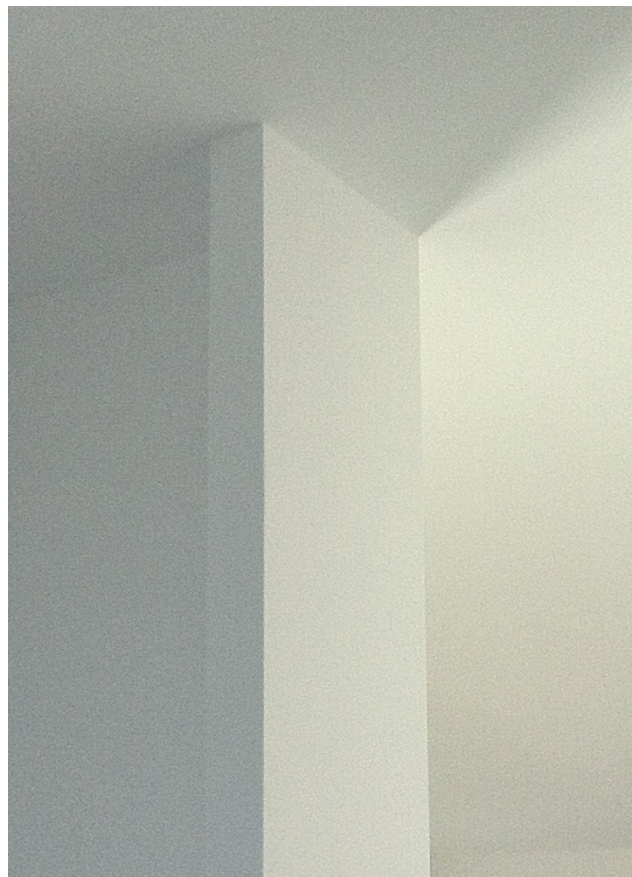
- *Relevancia*: un indicador debe aportar información significativa sobre los aspectos más relevantes del centro educativo. El sistema de indicadores escolares debe proporcionar, en su conjunto, la visión de todos aquellos aspectos del centro que se consideren más relevantes y significativos para conocer y valorar su funcionamiento y sus resultados educativos. Así, el resultado del alumnado del centro en pruebas estandarizadas de evaluación externa es un indicador más relevante de su funcionamiento que el número de grupos de alumnos de cada curso o nivel.
- *Universalidad*: un indicador debe ser utilizable en todos los centros, ya que un sistema básico debe estar integrado por indicadores que midan aspectos comunes a todas las instituciones escolares.

- *Inmediatez*: un indicador debe facilitar una perspectiva rápida de algún aspecto determinado del estado y de la situación del centro. Por ello, los indicadores de difícil interpretación o excesivamente complejos no tienen cabida en un sistema básico de indicadores escolares. Por ejemplo, el porcentaje de alumnos que promocionan es un indicador inmediato y fácilmente inteligible, mientras que la adecuación de la metodología didáctica seguida por el profesorado no lo es.
- *Perdurabilidad*: un indicador debe ser estable temporalmente. Aunque pueda alterarse la estructura del sistema a lo largo del tiempo si resultara conveniente, los indicadores escolares deben ser estables para llevar a cabo estudios de evolución de la situación del centro, y para percibir los cambios de tendencia que se producen. Indicadores como los resultados en las evaluaciones internas del alumnado o el grado de satisfacción de las familias con la institución escolar son indicadores que pueden y deben mantenerse año tras año. Por el contrario, la participación del centro en pruebas de evaluación internacionales de carácter muestral, como el programa PISA, no tienen una condición de estabilidad temporal porque es meramente ocasional.
- *Fiabilidad*: un indicador debe dar una información técnicamente fiable. No sería aceptable un indicador que informara sobre un mismo aspecto de distinta forma, según el procedimiento de medida.
- *Claridad*: los indicadores deben estar formulados en términos sencillos que faciliten su comprensión por todos los usuarios. Por ello, los indicadores deben constituir unidades elementales de información: datos numéricos, expresiones breves y concisas, tablas sencillas, etc.
- *Viabilidad*: el coste de la elaboración de un indicador, tanto en el método de obtención de la información como en la utilización de los recursos necesarios, debe ser asequible. Muchos indicadores pueden ser relevantes para conocer y valorar el funcionamiento y los resultados del centro, pero su elaboración es muy costosa en cuanto a los recursos y a los procedimientos necesarios. Por ejemplo, la idoneidad de la metodología didáctica seguida por el profesorado es un indicador relevante, pero su medida e interpretación es muy costosa: observación de las clases en directo o mediante grabaciones, análisis por expertos, debate sobre los cambios que se deban introducir, seguimiento de las mejoras, etc. Este tipo de indicadores son imprescindibles en los procesos de autoevaluación y de evaluación interna, pero son muy difíciles de integrar en un sistema básico.

Teniendo en cuenta todas estas características, y sin excluir a priori indicadores de tipo cualitativo en un sistema básico, los indicadores de tipo cuantitativo son preferibles para integrar un sistema básico de indicadores de la educación para los centros escolares.

2.4. Número de indicadores

La fijación del número de indicadores que deben integrar un sistema es una decisión compleja y difícil porque el problema reside en seleccionar el número apropiado. Muchos indicadores hacen que el sistema sea inabordable, difícil de desarrollar y escasamente operativo; fácilmente se pierde la visión de conjunto del centro docente. Por el contrario, un número muy reducido de indicadores resta sin duda información importante para el conocimiento y la valoración de la institución escolar; fácilmente quedarán aspectos relevantes del funcionamiento del centro sin incluir en el sistema.



Muchos sistemas de indicadores coinciden en adoptar como óptimo un número de indicadores en torno a treinta, aunque la tendencia actual se orienta a la reducción de este número. El Sistema Estatal de Indicadores de la Educación se inició en 2000 con la adopción de 30 indicadores del sistema educativo español, aunque en versiones sucesivas se llegó a 38 indicadores; sin embargo, desde el año 2006 el sistema se centra en la evolución de 15 indicadores prioritarios (INEE, 2012). Los informes *L'état de l'école* han mantenido durante décadas 30 indicadores de la educación sobre el sistema educativo francés.

La Unión Europea ha fijado 16 indicadores clave relativos a la Estrategia de Formación y Educación 2020 (IE, 2011a). De modo similar la OCDE mantuvo 27 indicadores de la educación hasta el año 2005; actualmente, maneja 18 indicadores de la educación relacionados con los informes *Education at a Glance* (INEE, 2013).

Los sistemas de indicadores de la educación referidos a instituciones escolares suelen ser mucho más prolijos, encontrándose con facilidad sistemas con centenares de indicadores referidos a los centros educativos. El Plan EVA de evaluación de centros docentes (SGTIE, 1996), la adaptación del modelo EFQM a la educación (MECD, 2001) y la mayoría de los planes de evaluación de centros diseñados y aplicados por las administraciones educativas de las comunidades autónomas, incluyen más de cien indicadores para describir y valorar un centro educativo.

Un sistema básico de indicadores para los centros escolares que sea transparente, accesible y relevante no debería integrar más de treinta indicadores. A medida que se sobrepasa este número, el sistema deviene más opaco, menos comprensible y, en definitiva, menos útil.

2.5. Selección de indicadores

Los indicadores de la educación se agrupan en sistemas que permiten establecer relaciones entre ellos, aunque no determinar relaciones causales entre unos y otros. Los sistemas de indicadores educativos suelen explicitar el modelo que subyace a su estructura.

Muchos sistemas se atienen a variaciones del modelo *contexto – recursos – procesos – resultados*. Así, el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación adoptó inicialmente el modelo *contexto – recursos – escolarización – procesos – resultados*; la OCDE, en los primeros años del siglo, seguía un modelo *entorno de aprendizaje – recursos – acceso a la educación – resultados de las instituciones educativas*. Muchos sistemas de indicadores educativos escolares, como el Plan EVA de evaluación de centros docentes, siguen el modelo *contexto – recursos – procesos – resultados*.

Se observa una tendencia en los últimos años hacia la primacía de los indicadores de resultados, que se mantienen como un elemento estable en todos los sistemas de indicadores. El Sistema Estatal de Indicadores de la Educación ha adoptado últimamente el modelo *escolarización y entorno educativo – financiación educativa – resultados educativos*; mientras que la OCDE estructura sus indicadores de la educación según un modelo *entorno del centro y aprendizaje – financiación de la educación – beneficios sociales de la educación – expansión de la educación y resultados educativos*. Los sistemas de indicadores de la educación para los centros escolares –pensados fundamentalmente para las actividades de evaluación encaminadas a la mejora del centro concreto y en menor medida a la rendición de cuentas– suelen enfatizar los indicadores de procesos más que los indicadores de resultados.

Un sistema básico de indicadores, común a todos los centros y accesible a todos los miembros de la comunidad educativa, necesita ser elaborado con el consenso de todos sectores implicados. Esta necesidad de una selección consensuada de los indicadores de la educación fue señalada en el Sistema Estatal desde su primera versión: "el proceso de selección de indicadores es siempre difícil, puesto que obliga a poner de acuerdo puntos de vista no necesariamente coincidentes, y prioridades diferentes. Es fundamental que dicho proceso esté regido por la búsqueda del consenso" (INCE, 2000).

Del mismo modo que la elaboración del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación requiere la colaboración de las distintas Administraciones Educativas (Proyecto LOMCE. Art. 143.3), el establecimiento de un sistema básico de indicadores comunes a todos los centros requiere el acuerdo de todas las Administraciones y de todos los órganos institucionales de participación educativa.

En definitiva, la selección de los indicadores que integren un sistema básico para los centros escolares debe llevarse a cabo teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Los indicadores debe ser generales, relevantes, inmediatos, claros, estables, fiables y viables.
- Los indicadores de resultados deben constituir una parte fundamental del sistema básico.
- La selección debe ser consensuada, para que sea un instrumento aceptado por la mayoría de la comunidad educativa como medio para el conocimiento y la valoración de los centros.

3. Sistema básico de indicadores escolares

3.1. Tipos de indicadores de un sistema básico

Un sistema básico de indicadores educativos de los centros escolares orientado hacia la transparencia debe incorporar los siguientes elementos:

Datos de identificación e indicadores de contexto. Aunque los datos de identificación del centro no son parte del sistema de indicadores, el sistema necesita ser identificado por los datos básicos del centro escolar (denominación del centro, localización, carácter público o privado, enseñanzas impartidas, posibles especializaciones curriculares, etc.); esta información debe completarse con la descripción del carácter singular del centro educativo. Los indicadores de contexto deben facilitar información sobre la escolarización en el centro (alumnado por tipos de enseñanza, tasa de alumnado extranjero, etc.).

- *Indicadores de recursos.* Para cubrir la finalidad de valorar la eficacia y eficiencia del funcionamiento el centro, se necesitan algunos indicadores de los recursos con los que cuenta el centro:
 - *Recursos financieros*, como el gasto por alumno o el presupuesto total del centro escolar.
 - *Recursos humanos*, como la dotación de personal docente y de personal no docente.
 - *Recursos materiales y educativos.*
- *Indicadores de procesos.* Se trata de incorporar al sistema algunos indicadores sencillos que se refieran a la actividad educativa del centro, como la enumeración de las acciones de calidad educativa que desarrolla el centro u otros proyectos pedagógicos innovadores.
- *Indicadores de resultados*, que deben constituir la mayor parte del sistema básico de indicadores escolares, porque son la referencia definitiva para conocer y valorar el centro escolar:
 - *Resultados internos del centro:* tasas de promoción de curso, porcentajes de evaluación positiva por áreas y materias, tasas de repetición, etc.
 - *Resultados en pruebas externas censales:* resultados en las pruebas finales de etapa, resultados en pruebas de diagnóstico organizadas por la respectiva Administración Educativa, etc. Estos resultados son un elemento objetivo de contraste y su conocimiento tiene una gran incidencia en la calidad de la educación. "Los estudios internacionales ponen de manifiesto que los países que han mejorado de forma relativamente rápida la calidad de sus sistemas educativos han implantado medidas relacionadas con (...) el desarrollo de sistemas de evaluaciones externas censales y consistentes en el tiempo, el incremento de la transparencia de los resultados, (...) la exigencia a estudiantes, profesores y centros de la rendición de cuentas" (Proyecto LOMCE. Preámbulo).
 - *Satisfacción de la comunidad educativa con el funcionamiento y los resultados del centro.* El grado de satisfacción de los usuarios, como un resultado básico de las instituciones escolares, ha sido incorporado por diversos sistemas de indicadores de los centros. Por ejemplo, la adaptación del modelo EFQM a la educación destacaba entre los resultados la satisfacción del personal del

centro, el impacto en la sociedad y la satisfacción de las familias (MECD, 2001). Un sistema básico de indicadores escolares debe incorporar indicadores sobre el grado de satisfacción con el centro de la Administración Educativa, de las familias, del alumnado, del profesorado y del personal no docente del centro. También deben figurar los reconocimientos sociales que haya podido recibir el centro por sus acciones de fomento de la calidad educativa o de colaboración con el entorno.

3.2. Condiciones socioeconómicas y socioculturales del centro escolar

La publicación de los resultados de los centros puede favorecer el establecimiento de ordenaciones entre ellos que lleven a comparaciones injustas. Los resultados de un centro se deben no solo a su organización y funcionamiento, sino a las condiciones socioeconómicas y culturales de su alumnado y de su entorno. Por este motivo, la Ley Orgánica de Educación (LOE) prescribía que los



resultados de los centros en evaluaciones externas no podrían utilizarse en ningún caso para establecer clasificaciones entre ellos (Art.144.3).

El derecho de la comunidad educativa a conocer los resultados de los centros escolares y la orientación hacia la transparencia en la información fundamentan que los resultados de los centros en pruebas externas estandarizadas se hagan públicos. Una vez que, en aras de la transparencia en el funcionamiento de los centros, la información sobre sus resultados se hace pública, es ingenuo pretender que no se vayan a elaborar ordenaciones de centros; cualquier investigador, cualquier medio de comunicación, e incluso cualquier ciudadano, disponen de la información suficiente para establecer un *ranking* de instituciones escolares según los resultados obtenidos en pruebas externas estandarizadas. Este tipo de ordenaciones, sin tener en cuenta las condiciones del entorno, son profundamente injustas. El derecho de los centros educativos a ser valorados con justicia fundamenta que se tengan en cuenta las condiciones socioeconómicas y socioculturales para valorar los resultados educativos.

Las evaluaciones nacionales e internacionales han incorporado algún tipo de índice para matizar los resultados de pruebas estandarizadas. El programa PISA (*Programme for International Student Assessment*) ha definido, desde su primera aplicación, un Índice Socioeconómico y Cultural para interpretar correctamente

los resultados logrados por los distintos países (IE, 2010a); también las Evaluaciones Generales de Diagnóstico del sistema educativo español han introducido un Índice Sociocultural y Económico para analizar correctamente los resultados promedio de las distintas comunidades autónomas (IE, 2010b; 2011b). Estos Índices incorporan entre otros factores los estudios de los padres, la situación laboral de las familias y los recursos culturales en el hogar (libros, medios informáticos, etc.).

Del mismo modo que se procede en la evaluación del sistema educativo, la interpretación correcta de los resultados de los centros docentes en pruebas externas estandarizadas requiere tener en cuenta el contexto en que desarrollan su actividad. "Las Administraciones Educativas publicarán los resultados obtenidos por los centros docentes, considerados en relación con los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto en que radiquen" (Proyecto de LOMCE. Art. 120.3).

Un índice que resuma las condiciones socioeconómicas y culturales del centro escolar debe incluirse en el sistema básico de indicadores, para interpretar de manera justa y correcta los resultados educativos. Un procedimiento sencillo para interpretar correctamente los resultados consiste en publicar junto a ellos los resultados promedio obtenidos por los centros con similar Índice Socioeconómico y Cultural, es decir, con similares condiciones socioeconómicas y socioculturales.

Otro procedimiento muy utilizado es la determinación del valor añadido del centro educativo. "La transparencia de los datos debe realizarse persiguiendo informar sobre el valor añadido de los centros, en relación con las circunstancias socioeconómicas de su entorno y, de manera especial, la evaluación de estos" (Proyecto de LOMCE. Preámbulo).

Aunque hay diversos modos de definir el valor añadido, se puede entender en general como la diferencia entre los resultados que obtiene el centro y los que debería haber

obtenido teniendo en cuenta sus condiciones socioeconómicas y culturales. Un centro escolar puede haber obtenido unos resultados bajos, pero superiores a los que cabría esperar por las condiciones de su contexto; su valor añadido sería positivo y los resultados del centro deberían interpretarse como excelentes. De este modo, centros con una posición baja en la ordenación absoluta de los resultados tendrían un rendimiento más satisfactorio que otros centros situados en los primeros puestos del *ranking* absoluto, pero con un valor añadido negativo.

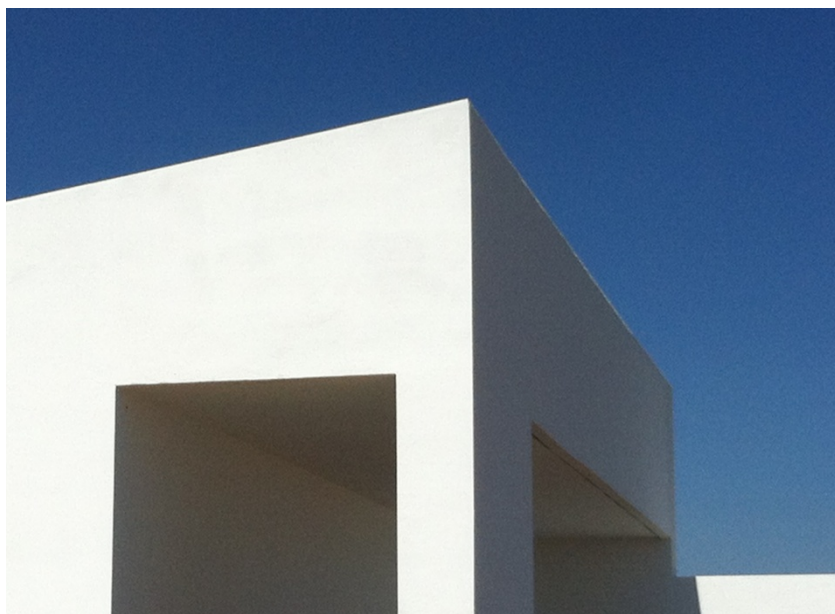
Un sistema básico de indicadores educativos de los centros escolares debe incorporar algún tipo de Índice Socioeconómico y Cultural, o algún modo de medida del valor añadido que permita interpretar, de manera correcta y justa, los resultados obtenidos en pruebas externas estandarizadas.

3.3. Condiciones socioeconómicas y socioculturales del centro escolar

Teniendo en cuenta todo lo anterior, algunos indicadores educativos que pueden integrar un sistema básico para los centros escolares son los siguientes:

- Identificación y contexto:

- Datos identificativos (denominación, titularidad, enseñanzas que imparte, etc.).
 - Proyecto Educativo y Carácter Singular del centro.
 - Alumnos escolarizados por etapas educativas y cursos.
 - Tasas de alumnado extranjero.
 - Tasas de alumnado repetidor, por etapas educativas y cursos.
 - Índice Socioeconómico y Cultural del centro.
- Recursos y funcionamiento:
- Recursos y funcionamiento:
 - Ratio alumnos/grupo.
 - Ratio alumnos/profesor, por etapas educativas.
 - Presupuesto del centro.
 - Gasto por alumno.
 - Tasa de absentismo del profesorado.
 - Tasa de absentismo del alumnado.
 - Actividades de innovación e investigación y acciones de mejora de la calidad.



- Resultados:
- Tasas de evaluación positiva por áreas y materias.
 - Tasas de promoción por cursos.
 - Tasas de graduación por etapas educativas.
 - Resultados del alumnado en pruebas externas estandarizadas.
 - Grado de satisfacción de las familias.
 - Grado de satisfacción del personal del centro.
 - Grado de satisfacción del alumnado.
 - Reconocimientos sociales recibidos por el centro.

4. Difusión y supervisión de un sistema básico de indicadores escolares

Los destinatarios de un sistema básico de indicadores educativos del centro escolar son:

- La Administración Educativa, para supervisar el funcionamiento de los centros, asignar los recursos según las necesi-

dades detectadas y orientar las decisiones de política educativa.

- Las familias de los alumnos del centro, que tienen derecho a conocer las líneas generales de la organización y funcionamiento del centro, los resultados que obtiene y su valoración, en comparación con otras instituciones escolares de características similares.
- El personal del centro, para complementar los procesos de evaluación interna y para orientar las decisiones hacia la mejora.
- Los ciudadanos en general, para tener información fiable sobre la situación del sistema educativo y de los centros escolares, con el fin de contribuir al debate sobre educación con datos contrastados.

El acceso de los destinatarios a la información contenida en el sistema básico de indicadores puede facilitarse de distintas formas, pero es suficiente con la publicación de los indicadores escolares en la página web de cada centro educativo. Las autoridades educativas tendrían la responsabilidad de la difusión del sistema básico de indicadores de todos y cada uno de los centros escolares, mediante un formato común a todos ellos.

La Administración Educativa también tendría otras responsabilidades en el mantenimiento de los indicadores educativos de cada institución escolar. Los indicadores de resultados en pruebas externas estandarizadas deben ser facilitados a cada centro por el organismo encargado de su aplicación y análisis. En cambio, los indicadores relativos a resultados internos del centro requieren el control de la Administración Pública. Aquellos que tienen carácter objetivo, como las tasas de promoción o titulación, pueden ser supervisados por los servicios de inspección educativa. Los indicadores de resultados de carácter subjetivo, como el grado de satisfacción de las familias u otros indicadores que requieran la aplicación de cuestionarios, precisan procedimientos estandarizados comunes para su elaboración; las Administraciones Educativas tienen que homologar los instrumentos comunes para la recogida de información, los procedimientos para su posterior análisis y su conversión en un dato numérico que se incluya en el sistema básico. Esta supervisión es necesaria para que la información de los indicadores sea equivalente en todos los centros. La Administración Educativa es, en última instancia, la garante de que el sistema básico de indicadores de un centro escolar ofrezca una información veraz y objetiva.

La Administración Educativa también tendría otras responsabilidades en el mantenimiento de los indicadores educativos de cada institución escolar. Los indicadores de resultados en pruebas externas estandarizadas deben ser facilitados a cada centro por el organismo encargado de su aplicación y análisis. En cambio, los indicadores relativos a resultados internos del centro requieren el control de la Administración Pública. Aquellos que tienen carácter objetivo, como las tasas de promoción o titulación, pueden ser supervisados por los servicios de inspección educativa. Los indicadores de resultados de carácter subjetivo, como el grado de satisfacción de las familias u otros indicadores que requieran la aplicación de cuestionarios, precisan procedimientos estandarizados comunes para su elaboración; las Administraciones Educativas tienen que homologar los instrumentos comunes para la recogida de información, los procedimientos para su posterior análisis y su conversión en un dato numérico que se incluya en el sistema básico. Esta supervisión es necesaria para que la información de los indicadores sea equivalente en todos los centros. La Administración Educativa es, en última instancia, la garante de que el sistema básico de indicadores de un centro escolar ofrezca una información veraz y objetiva.

5. Sistema básico de indicadores y evaluación

5.1. La evaluación del sistema educativo

La información proporcionada por el sistema de indicadores educativos de cada centro aporta datos objetivos, contrastados y generales para la evaluación del sistema educativo. Los organismos encargados de la evaluación del sistema pueden disponer de los resultados educativos de todos los centros escolares y de datos de contexto y de recursos que permitan análisis generales. Tam-

bién los investigadores de la educación dispondrían de una información amplia y contrastada, para estudiar diversos aspectos del estado y la evolución del sistema educativo.

La información del sistema básico de los indicadores de los centros escolares no cubre todas las actuaciones necesarias para la evaluación general del sistema educativo que tienen que abordar los organismos responsables de la evaluación dependientes de las distintas Administraciones Educativas, pero sí constituye una valiosa fuente de datos para conocer y valorar el estado de la educación.

5.2. La evaluación de los centros docentes

La rendición de cuentas de los centros educativos, mediante la publicidad de un sistema básico de indicadores escolares, es legítima y necesaria para que los responsables de la Administración Educativa y los usuarios de la educación tengan una información suficiente sobre el rendimiento educativo de los centros docentes. Es útil, incluso, para los centros que vayan a abordar su evaluación interna, pues la información proporcionada por el sistema básico de indicadores permite, a la institución escolar, interpretar mejor los resultados de la evaluación interna y conocer con mayor objetividad su rendimiento educativo, en lo referido a los productos.

El sistema de indicadores educativos de cada centro escolar aporta información fiable para el conocimiento y la valoración del centro. Por ello, cualquier proceso de evaluación de un centro docente debe tener en cuenta la información proporcionada por los indicadores del sistema básico, pero esta información no agota la evaluación del centro. La mejora de cada centro concreto se basa en la evaluación interna. El conocimiento profundo de los procesos que se desarrollan en el centro y de sus causas, la participación comprometida de los diversos sectores de la comunidad escolar en los problemas que subyacen, y la asunción de compromisos de cambio, solo son efectivos a través de la evaluación interna.

El sistema básico de indicadores escolares está más relacionado con la rendición de cuentas y con la transparencia del funcionamiento del centro educativo. La mejora continua de la calidad de la educación en cada centro debe basarse, en cambio y fundamentalmente, en la autoevaluación y en la evaluación interna, es decir, en la reflexión sobre la práctica educativa, en la detección de los puntos fuertes y de los puntos débiles de la institución y en la asunción de compromisos para la mejora. Por ello, "las Administraciones Educativas apoyarán y facilitarán la autoevaluación de los centros" (LOE. Art. 145.2).

Referencias bibliográficas

INSTITUTO DE EVALUACIÓN (IE) (2010 a): *PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los alumnos. OCDE. Informe español*. Madrid: Ministerio de Educación.

- (2010 b): *Evaluación General de Diagnóstico 2009. Educación Primaria. Cuarto curso. Informe de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación.
- (2011 a): *Objetivos Educativos Europeos y Españoles. Estrategia Educación y Formación 2011. Informe español 2010-2011*. Madrid: Ministerio de Educación.
- (2011 b): *Evaluación General de Diagnóstico 2010. Educación Secundaria Obligatoria. Segundo curso. Informe de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación.

INSTITUTO NACIONAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN (INCE) (2000): *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2000*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE) (2012): *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2012*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

- (2013): *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2013. Informe español*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2006). *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*
<http://www.boe.es/boe/dias/2006/05/04/pdfs/A17158-17207.pdf>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (MECD) (2001): *Modelo Europeo de Excelencia. Adaptación a los centros educativos del modelo de Fundación Europea para la gestión de la calidad*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS *Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa*.
<http://bit.ly/1aHShII>

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (1993). *Real Decreto 928/1993, de 18 de junio, por el que se regula el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación*.
<http://www.boe.es/boe/dias/1993/07/06/pdfs/A20372-20374.pdf>

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDUCACIÓN (SGITE) (1996): *El Plan EVA: Contenido, desarrollo y resultados. Cinco años del Plan EVA*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura.

El autor

Julio Puente Azcutia

Ha pertenecido al Cuerpo de Catedráticos de Bachillerato y al Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa. Ha sido Inspector Central de Educación, Coordinador de Ciencias Experimentales en la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias, y Coordinador del Plan EVA de evaluación de centros docentes. Colaboró en la adaptación del Modelo Europeo de Excelencia a la educación. Es autor o coautor de libros sobre evaluación educativa y sobre divulgación científica; ha publicado artículos sobre evaluación de centros docentes, sobre evaluación del sistema educativo y sobre didáctica de las ciencias de la naturaleza. Como Jefe de Área de Evaluación Permanente del Sistema Educativo en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, ha coordinado estudios nacionales de evaluación del sistema educativo español, como la elaboración del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, y las Evaluaciones Generales de Diagnóstico de la Educación Primaria y de la Educación Secundaria Obligatoria.



EL EXPEDIENTE EDUCATIVO ELECTRÓNICO. HACIA UN SISTEMA DIGITAL COMPARTIDO PARA LA GESTIÓN DE INFORMACIÓN ACADÉMICA DEL ALUMNADO

ELECTRONIC EDUCATIONAL RECORD. TOWARDS A SHARED DIGITAL SYSTEM FOR ACADEMIC INFORMATION MANAGEMENT STUDENTS

José Quirino Vargas Ibáñez

Consejería de Educación, Juventud y Deporte. Comunidad de Madrid

Resumen

En el presente artículo se analiza la situación actual del tratamiento de la información de datos personales del alumnado en el ámbito educativo, haciendo referencia a la legislación que posibilita y regula este tratamiento, para posteriormente proponer un acercamiento a un posible sistema de gestión integrado que mejore los actuales sistemas telemáticos implantados por las Administraciones Educativas y materialice determinados derechos de los ciudadanos.

Se trata de resaltar cómo la aplicación de normativa relacionada con el desarrollo de la Administración Electrónica en el entorno educativo, y un trabajo colaborativo que permita a las Administraciones utilizar infraestructuras y modelos tecnológicos compartidos, mejoraría la actual situación; todo ello con un escrupuloso respeto al marco de competencias establecido.

Un amplio conjunto de referencias normativas y documentos oficiales se combinan con opiniones del autor que mezcla el análisis de la situación actual y propuestas para su evolución, con una historia que podría hacerse realidad en un futuro no muy lejano.

Palabras clave: diseño experimental, causalidad, tamaño de las clases, calidad del profesor, evaluación, transparencia.

Abstract

This paper studies state of the art of personal data protection of students in the school, according to the laws involved in the regulation of personal data use in the education environment. The paper proposes an integrated management system that enhances current information systems implemented by Public Education Government.

Combining Electronic Administration in the education field and collaborative work, such as infrastructure and technological shared models, the author shows how current situation would improve while respecting current jurisdiction.

A wide range of normative references and official documents are combined with the author's ideas to analyze current situation and propose evolution in the near future.

Keywords: educational management, information, telematic operations, data, electronic file, personal data protection, educational administration, electronic government

1. Introducción

La normativa educativa en vigor prevé la implantación de sistemas de información que permitan la gestión de los procesos educativos y, específicamente, de los documentos oficiales, por procedimientos electrónicos que tiendan a la simplificación administrativa y a facilitar el intercambio de datos.

Las Administraciones Educativas¹ están impulsando importantes mejoras en sus sistemas de información, que permiten la gestión informatizada y centralizada de, cada vez, más funcionalidades y procedimientos. Los sistemas que ya se usan actualmente, aunque circunscritos a un ámbito territorial, permiten gestionar procesos en los que están involucrados centros, Administración y familias; garantizándose la integridad y autenticidad de los datos gestionados.

Considerando que se pueden mejorar los procedimientos actuales mediante la colaboración de todas las Administraciones Educativas, en el presente artículo se analiza la regulación relativa a los datos personales y educativos de los alumnos, su tratamiento en sistemas telemáticos y una posible propuesta de integración de los actuales sistemas de información sobre dichos datos que, a la vez, aportase beneficios a cada uno de ellos. Continúa el artículo con consideraciones técnicas que deben respetarse y compromisos que deberían asumirse, finalizando con una serie de conclusiones al respecto.

Evolucionar hacia sistemas que nos permitan colaborar en tratamientos de la información más globales, asegurando la gestión integral de todo el expediente académico de un alumno, con independencia de donde esté escolarizado, puede hacer que la historia de Carlos sea una realidad.

¹ Administraciones Educativas: Administraciones Públicas que gestionan centros educativos: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Comunidades Autónomas.

Esta puede ser una historia real:

Carlos está intranquilo.

Vive en Badajoz, con su esposa y su hijo.

Su empresa le acaba de comunicar su inminente traslado a León para los próximos dos años.

No es la primera vez que sucede, su hijo ya ha vivido en cuatro ciudades de distintas comunidades.

Debe buscar casa en la nueva ciudad y quiere que esté cerca del centro educativo al que asistirá su hijo.

Accede a un ordenador conectado a internet, introduce en el lector su DNI.

Entra en la web de la Administración Educativa de Castilla-León, llega al formulario de 'Solicitud de plaza escolar'.

La página le pregunta:

"¿Solicita plaza para Pedro García López, con Número de Identificación de Alumno: I298JL34?"

Carlos indica que "sí" y aparece otro formulario:

Servicios requeridos

Elige:

Bilingüe inglés = Sí

Comedor = Sí

Actividades extraescolares = Karate

El sistema le muestra un mapa de León con la ubicación de varios centros. Todos ellos tienen plazas libres en 4.º de la ESO, en la especialidad que cursa su hijo, y además cumplen los requisitos que ha marcado.

Los enlaces del mapa le conducen a información detallada de los centros.

Analiza los indicadores y entra en la web de cada centro.

Después de un tiempo navegando, selecciona 3 centros que le han gustado.

Irán a León muy pronto. Visitarán los tres centros y la zona donde se ubica cada uno.

Buscará casa y elegirá centro.

2. Información educativa del alumnado y su regulación

2.1. Incorporación al sistema educativo. Proceso de admisión

Todos los centros, con independencia de su naturaleza pública o privada, precisan información para la gestión de los procesos educativos, cuya recogida inicial se realiza fundamentalmente en los procesos de admisión y matriculación.

Esta información está regulada por las Administraciones Educativas y definida de forma homogénea para centros públicos y concertados, que utilizan solicitudes de admisión normalizadas, y que se graban en sistemas informáticos. En el caso de centros

privados, son los propios centros los que establecen los modelos de solicitud y la información que se precisa.

Esta recogida de datos personales por los centros educativos debe realizarse con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en la Ley Orgánica de Educación (LOE)², que en los apartados 1 y 2 de su disposición adicional vigésimo tercera, referida a datos personales de los alumnos, establece:

"1. Los centros docentes podrán recabar los datos personales de su alumnado que sean necesarios para el ejercicio de su función educativa. Dichos datos podrán hacer referencia al origen y ambiente familiar y social, a características o condiciones personales, al desarrollo y resultados de su escolarización, así como a aquellas otras circunstancias cuyo conocimiento sea necesario para la educación y orientación de los alumnos."

2. Los padres o tutores y los propios alumnos deberán colaborar en la obtención de la información a la que hace referencia este artículo. La incorporación de un alumno a un centro docente supondrá el consentimiento para el tratamiento de sus datos y, en su caso, la cesión de datos procedentes del centro en el que hubiera estado escolarizado con anterioridad, en los términos establecidos en la legislación sobre protección de datos. En todo caso, la información a la que se refiere este apartado será la estrictamente necesaria para la función docente y orientadora, no pudiendo tratarse con fines diferentes del educativo sin consentimiento expreso."

2.2. Proceso de matriculación. Apertura del expediente del alumno

Tras la participación en el proceso de admisión, los solicitantes admitidos formalizan la matrícula en el centro docente. Podemos decir que la matriculación es un acto administrativo, vinculante para el solicitante y para el centro, en el que ambas partes aceptan una serie de compromisos, materializándose con ello la inscripción de un alumno en el centro.

El centro ratifica la información personal recogida en la solicitud de admisión, la completa con otra información necesaria para la escolarización, a través de un formulario específico, y entrega un justificante de matrícula.

Así como la solicitud y el proceso de admisión están muy normalizados por la Administración en cuanto a formularios, no existe una regulación específica tan detallada del proceso de matriculación en cuanto a documentos e información complementarios.

El centro abre un expediente al nuevo alumno en el que se incluye la información recogida en los procesos de admisión y de matriculación, asignando al nuevo alumno un número de expediente del centro.

Es interesante destacar cómo la normativa establece la importancia de disponer de la documentación académica del alumno para formalizar la matrícula:

*"La matriculación adquirirá carácter definitivo una vez recibido el historial académico debidamente cumplimentado."*³

² Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

³ Ministerio de Educación y Ciencia. ORDEN ECI/1845/2007, de 19 de junio, por la que se establecen los elementos de los documentos básicos de la evaluación de la educación básica, regulada por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como los requisitos formales derivados del proceso de evaluación que son precisos para garantizar la movilidad del alumnado.

Se establece de esta forma la necesidad de que el centro disponga de la información necesaria para poder escolarizar al alumno en condiciones óptimas, y poder ofrecerle así una adecuada atención educativa, para lo cual se requieren contar con una serie de datos de carácter personal que el centro recopila y gestiona.

Entre los documentos personales, destacan los relacionados con la evaluación académica.

2.3. La evaluación educativa y su gestión

2.3.1. Normativa estatal

La ya citada Orden ECI/1845/2007, establece los elementos de los documentos básicos de evaluación de la Educación Básica, así como los requisitos formales derivados del proceso de evaluación que son precisos para garantizar la movilidad del alumnado.

Desde el curso 2007-2008, los documentos oficiales de evaluación en Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria son:

- Expediente académico.
- Actas de evaluación.
- Informe personal por traslado.
- Historial académico de Educación Primaria.
- Historial académico de Educación Secundaria Obligatoria.

Una de las modificaciones más importantes que introduce esta norma es la desaparición del Libro de Escolaridad de la Enseñanza Básica, documento normalizado que homogeneizaba la información relativa a los cursos de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria de todo el alumnado, sobre un soporte físico definido, que se sustituyó, a partir del curso 2007-2008, por el Historial Académico del Alumno.

Además de establecer cómo se estructura la evaluación, la citada norma establece la información y los datos básicos que han de incluirse en los documentos oficiales que deben gestionar los centros en el proceso de evaluación de los alumnos, sin proponer modelos concretos.

Puede observarse que en la norma se incluyen dos referencias sobre los posibles tipos de soporte de los documentos de evaluación:

- Por un lado, se hace referencia a la utilización de sistemas documentales basados en soporte de papel: “Los documentos oficiales de evaluación serán visados por el director del centro y llevarán las firmas autógrafas de las personas que corresponda en cada caso”.
- Por otro lado, se hace referencia a otros posibles soportes electrónicos o digitales, formatos que deberán ser objeto de regulación normativa: “Estos documentos podrán ser sustituidos por sus equivalentes en soporte informático, según establezca la normativa vigente al respecto.”

2.3.2. Normativas autonómicas

Las Administraciones Educativas autonómicas han realizado los desarrollos legislativos necesarios para adecuar el marco normativo estatal, que establece los elementos básicos de evaluación, a los centros de su competencia, determinando los datos que deben incluirse en los documentos oficiales de evaluación del alumnado.

Así, por ejemplo, la Comunidad de Madrid aprobó en 2008 las Órdenes 1028 y 1029, por las que se regulan para dicha Comunidad la evaluación y los documentos de aplicación en la Educación Primaria y en la Educación Secundaria Obligatoria, respectivamente.

Un sencillo estudio comparativo entre los modelos de documentos definidos por las distintas Administraciones nos permitiría concretar las diferencias que se establecen entre los mismos.

A modo de ejemplo, la tabla 1 compara los campos incluidos en el Historial Académico de un alumno entre los centros docentes dependientes de la Comunidad de Madrid y los centros correspondientes al ámbito de gestión del Ministerio —es decir, tanto en el territorio nacional como en el exterior—. Por su parte, la tabla 2 muestra una comparación análoga pero referida al Expediente Académico. En ambos casos, se consideran aquellos centros que imparten las enseñanzas de la Educación Secundaria Obligatoria presenciales o a distancia establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Volviendo a nuestra historia inicial:

El sistema informático al que Carlos accede incluye información sobre su hijo, datos personales identificativos y académicos que incluyen su evaluación.

El sistema, basándose en esta información, puede establecer el próximo curso que desarrollará su hijo, y esto es posible porque dicho sistema gestiona un modelo de datos estandarizado y compartido por todas las Administraciones Educativas.

El sistema trata información de los alumnos de todas las Administraciones Educativas.

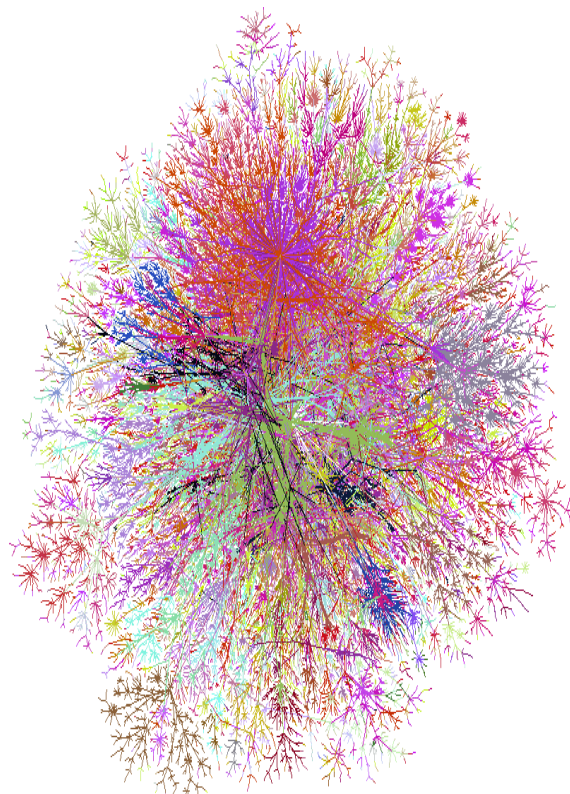


Tabla 1
Comparación de los campos incluidos en el Historial Académico de Educación Secundaria Obligatoria entre el Ministerio de Educación y la Comunidad de Madrid

	Ministerio Orden ECI 2572/2007	Com. de Madrid Orden 1029/2008
Datos personales del alumno/de la alumna		
Apellidos	✓	✓
Nombre	✓	✓
DNI/NIE/Pasaporte	✓	✓
Sexo		✓
Fecha de nacimiento	✓	✓
Lugar de nacimiento	✓	✓
Provincia	✓	✓
País	✓	✓
Nacionalidad	✓	✓
Domicilio		✓
Localidad		✓
Código Postal		✓
Provincia		✓
Teléfono		✓
Correo electrónico		✓
Nombre del padre o tutor		✓
Teléfono de contacto del padre o tutor		✓
DNI/NIE/Pasaporte del padre o tutor		✓
Nombre de la madre o tutora		✓
Teléfono de contacto de la madre o tutora		✓
DNI/NIE/Pasaporte de la madre o tutora		✓
Datos del centro		
Centro		✓
Código de centro		✓
Titularidad		✓
Dirección		✓
Localidad		✓
Código Postal		✓
Teléfono		✓
Correo electrónico		✓
Centros y años de escolarización en Educación Secundaria		
Año académico	✓	✓
Curso	✓	✓
Centro	✓	✓
Localidad	✓	✓
Provincia	✓	✓
Código de centro	✓	✓
Continuidad del libro de escolaridad de la enseñanza básica (cuando proceda)		✓
Serie		✓
Número		✓
Resultados de evaluación de los distintos cursos de la etapa		
Alumno		✓
N.º Identificación		✓
Centro		✓
Código del centro		✓
Curso	✓	✓
Año académico	✓	✓
Materias	✓	✓
Adaptación curricular significativa	✓	✓
Calificación ordinaria		✓
Calificación ordinaria cualitativa	✓	
Calificación ordinaria numérica	✓	
Convocatoria extraordinaria numérica	✓	
Decisión sobre la promoción		
Fecha de promoción	✓	✓
Repetición/Promoción		✓
Régimen	✓	
Pie de firma		
Historial académico del alumno		✓
Número de identificación del alumno (NIA)		✓
Lugar y Fecha de firma	✓	✓
V.º B.º El director/La directora	✓	✓
El secretario/La secretaria	✓	✓
Sello del centro		✓
N.º de páginas del historial		✓

Tabla 2
Comparación de los campos incluidos en el Expediente Académico de Educación Secundaria Obligatoria entre el Ministerio de Educación y la Comunidad de Madrid

	Ministerio Orden ECI 2572/2007	Com. de Madrid Orden 1029/2008
Datos personales del alumno/de la alumna		
Número de identificación del alumno (NIA)		✓
Apellidos	✓	✓
Nombre	✓	✓
DNI/NIE/Pasaporte		✓
Sexo		✓
Fecha de nacimiento	✓	✓
Lugar de nacimiento	✓	✓
Provincia	✓	✓
País	✓	✓
Nacionalidad	✓	✓
Domicilio	✓	✓
Localidad		✓
Código Postal		✓
Provincia		✓
Teléfono 1	✓	✓
Teléfono 2	✓	
Nombre del padre o tutor	✓	✓
Teléfono 3/Teléfono de contacto	✓	✓
DNI/NIE/Pasaporte		✓
Nombre de la madre o tutora	✓	✓
Teléfono 4/Teléfono de contacto	✓	✓
DNI/NIE/Pasaporte		✓
Datos del centro		
Centro	✓	✓
Código de centro	✓	✓
Naturaleza	✓	✓
Localidad	✓	✓
Provincia	✓	✓
Código Postal	✓	
Dirección	✓	✓
Teléfono	✓	✓
Correo electrónico		✓
Fecha de apertura de expediente	✓	
Número de expediente	✓	
Fecha de Matrícula		✓
Número de Matrícula		✓
N.º y serie del Libro de Escolaridad anterior	✓	
Antecedentes de escolarización en Educación Infantil y Primaria		
Centro	✓	✓
Localidad	✓	✓
Provincia	✓	✓
Teléfono	✓	✓
Años académicos	✓	✓
Etapa/Ciclo	✓	✓
Curso	✓	✓
Datos médicos y psicopedagógicos relevantes		
Texto libre	✓	✓
Alumno con necesidad específica de apoyo educativo		
Adaptaciones curriculares significativas	✓	
Flexibilización del periodo de escolarización	✓	
Medidas de atención a la diversidad	✓	✓
Medidas de apoyo ordinario		✓
Medidas de apoyo específico para alumnos con Necesidades Educativas Especiales		✓
Medidas de apoyo específico para alumnos con altas capacidades intelectuales		✓
Medidas de apoyo específico para alumnos con incorporación tardía al sistema		✓
Incorporación al Programa de Diversificación Curricular		✓
Incorporación al Programa de Cualificación Profesional Inicial		✓
Convalidaciones		✓
Exenciones		✓
Diligencias		✓

(Continúa)

Tabla 2 (continuación)
Comparativa de s los campos incluidos en el Expediente Académico de Educación Secundaria Obligatoria entre el Ministerio de Educación y de la Comunidad de Madrid

	Ministerio	Com. de Madrid
	Orden ECI 2572/2007	Orden 1029/2008
Cambios de domicilio		
Domicilio (hasta 3/hasta 4)	✓	✓
Teléfono(hasta 3/hasta 4)	✓	✓
Traslados de centro		
Fecha de traslado	✓	✓
Centro de traslado	✓	✓
Teléfono.		✓
Fax		✓
Código de centro		✓
Dirección		✓
Localidad	✓	✓
Provincia	✓	✓
El traslado se realiza con el curso comenzado (Sí/No)		✓
Otras observaciones		✓
Resultados en pruebas de evaluación externa		
Texto libre		✓
Documentación adjunta		
Informe del aprendizaje ej. Primaria. Informes psicopedagógicos y médicos. Certificación académica del Programa de Cualificación profesional Inicial. Otra documentación		✓
Resultados de evaluación de los distintos cursos de la etapa (Igual que en el Historial Académico de Educación Secundaria Obligatoria)		
Alumno		✓
N.º Identificación		✓
Centro		✓
Código del centro		✓
Curso	✓	✓
Año académico	✓	✓
Materias	✓	✓
Adaptación curricular significativa	✓	✓
Calificación ordinaria		✓
Calificación ordinaria cualitativa	✓	
Calificación ordinaria numérica	✓	
Convocatoria extraordinaria numérica	✓	
Decisión sobre la promoción		
Fecha de promoción	✓	✓
Repetición/Promoción		✓
Régimen	✓	
Pie de firma (Igual que en el Historial Académico de Educación Secundaria Obligatoria)		
Historial académico del alumno		✓
Número de identificación del alumno (NIA)		✓
Lugar y Fecha de firma	✓	✓
V.º B.º El director/La directora	✓	✓
El secretario/La secretaria	✓	✓
Sello del centro		✓
N.º de páginas del historial		✓

2.4. Datos del alumnado y función estadística

El tratamiento de datos personales de los alumnos por parte de los centros posibilita la gestión y elaboración posterior de las estadísticas Educativas, que — por acumulación de la información de los centros, localidad, comunidad y Estado— contribuyen a la gestión, planificación, seguimiento y evaluación del sistema educativo; así como a facilitar procesos relacionados con la investigación educativa.

En este sentido, la LOE en su artículo 10, establece: *“las Administraciones Educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa.”*

La obtención de gran parte de estos indicadores solo es posible a partir de la gestión de datos personales.

3. Tratamiento de datos personales educativos en sistemas centrales gestionados por las Administraciones Educativas

Hasta ahora nos hemos centrado en la información que el centro recoge para la gestión del proceso educativo, información que puede tener orígenes distintos. Por un lado, la información gestionada puede referirse a datos personales que el alumno aporta al centro, y por otro, a datos que se originan en el proceso educativo y que el centro incluye progresivamente en su expediente personal.

Para establecer el marco legal que posibilita que los centros se conviertan en gestores de datos personales, que son tratados en sistemas telemáticos centralizados, debemos considerar la ya citada disposición adicional vigesimotercera de la LOE, relativa a ‘Datos personales de los alumnos’, que indica en sus puntos 3 y 4:

“3. En el tratamiento de los datos del alumnado se aplicarán normas técnicas y organizativas que garanticen su seguridad y confidencialidad. El profesorado y el resto del personal que, en el ejercicio de sus funciones, acceda a datos personales y familiares o que afecten al honor e intimidad de los menores o sus familias quedarán sujetos al deber de sigilo.”

4. La cesión de los datos, incluidos los de carácter reservado, necesarios para el sistema educativo, se realizará preferentemente por vía telemática y estará sujeta a la legislación en materia de protección de datos de carácter personal, y las condiciones mínimas serán acordadas por el Gobierno con las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación.”

El punto 4 de la disposición hace referencia a tres cuestiones de especial relevancia, en las que profundizaremos a continuación:

- Los procedimientos y sistemas telemáticos se convierten en los mecanismos de gestión.
- El tratamiento de los datos está sujeto a la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.
- Se requiere regular las condiciones para la cesión de datos de los centros a la Administración Educativa de la que dependen.

3.1. Sistemas telemáticos de gestión

La modernización de la Administración introduce sistemas telemáticos de tratamiento de la información, basados en Tecnologías de la Información y la Comunicación, que hacen posible que los datos traspasen las fronteras físicas de los centros escolares, para ser gestionados en sistemas centralizados, que son desarrollados por las Administraciones Educativas.

Estos sistemas deben ser configurados como herramientas al servicio de los centros, que permiten incrementar su capacidad operativa y de gestión, facilitándoles la realización y prestación de servicios para el conjunto de la comunidad educativa.

El impulso de la Administración Electrónica, cuya finalidad es promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos y entre las diferentes Administraciones Públicas, ha quedado regulado por la Ley 11/2007, (BOE del 23 de junio de 2007), de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

En virtud de esta Ley, los ciudadanos podrán realizar todas sus gestiones administrativas por medios electrónicos a través de internet, quedando obligadas las Administraciones Públicas a desarrollar los procedimientos necesarios para que el ciudadano pueda acceder a todos los servicios que prestan mediante tecnologías de la información; asegurándose la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias.

Si bien esta Ley afecta a las Administraciones, muchas de las cuestiones que establece están siendo asumidas por otras entidades y organizaciones, entre las que se encuentran los centros privados, que incorporan tecnologías a la gestión de sus procesos, y con ello consiguen, en su ámbito, objetivos similares a los que persigue la Ley, como:

- Promover la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa.
- Contribuir a la mejora del funcionamiento interno, incrementando la eficacia y la eficiencia.
- Simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías legales.

Todos los centros educativos deben considerar los sistemas centralizados de gestión como herramientas que permiten desarrollar su autonomía de gestión, que minimizan y simplifican procesos administrativos, y que facilitan canales de comunicación importantes para alumnos y familias.

3.2. Normativa sobre protección de datos de carácter personal

Son datos de carácter personal, entre otros: los de identificación; los relacionados con las características personales y las circunstancias sociales; los sanitarios; los académicos, y los profesionales del alumno y de su familia.

El sistema educativo utiliza datos personales que se encuentran bajo tutela de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, LOPD, ya que, como la propia Ley define, gestiona datos que corresponden a información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo, concerniente a personas físicas, identificadas o identificables, y que se encuentren registrados en soporte físico que los hacen susceptibles de tratamiento y de toda modalidad de uso posterior por los sectores público y privado.

La normativa educativa analizada hasta ahora pone de manifiesto que, para el cumplimiento del servicio educativo que prestan los centros, es precisa la cesión de datos a las Administraciones Educativas por parte tanto de los centros públicos como de los privados. Los interesados deben ser conscientes de que sus datos serán tratados con garantías, en sistemas centralizados sobre los que pueden ejercer sus derechos establecidos normativamente.

El conocimiento de estos temas —cada vez más presente en los planes de formación de los equipos directivos y de los docentes— junto con el establecimiento de entornos seguros de trabajo, debe alejarnos de interpretaciones restrictivas sobre la protección de datos en el ámbito escolar; datos cuyo tratamiento siempre debe realizarse priorizando el interés del alumno y los propios fines educativos, considerando además que la recogida de datos

especialmente protegidos —como los relacionados con la salud— debe servir, con carácter general, para posibilitar medidas de discriminación positiva, (proceso de admisión, becas, atención educativa, refuerzo) y una mejor atención educativa al alumno.

Los sistemas informáticos que tratan datos personales deben respetar lo establecido en la LOPD, en relación a:

- Declaración y creación de ficheros,
- Procedimientos de recogida y tratamiento de datos.
- Tramitación del ejercicio de acceso, oposición, rectificación y cancelación.
- Medidas de seguridad sobre ficheros.
- Garantía para el tratamiento de los datos por cuenta de terceros, como, por ejemplo, empresas o personas que gestionan programas informáticos.

Carlos confía en cómo se gestionan los datos personales que ha aportado de su hijo y de su familia, bajo su consentimiento, a lo largo de la escolarización de su hijo.

A través de internet puede acceder a todos los datos que tiene la Administración Educativa. Puede solicitar la modificación de alguno si es incorrecto, y puede acceder a un registro de las personas que han accedido a sus datos. Todo esto le da seguridad y confianza.

No conoce detalles de los sistemas informáticos que posibilitan estas funcionalidades, ni de los procesos de transmisión de datos que se han tenido que realizar desde los centros en los que ha estado escolarizado su hijo, ni tampoco conoce los sistemas que se han integrado de distintas comunidades autónomas para ofrecerle toda la información, aunque su hijo ha estado escolarizado en varios centros de distinta naturaleza, pública y privada.

3.3. Condiciones para el intercambio de información educativa

La normativa analizada anteriormente avala la utilización de datos de carácter personal para la gestión de los procesos educativos, y establece que es preciso regular las condiciones de las cesiones de datos entre los centros y la Administración.

Se precisa una descripción previa de los datos personales y condiciones en los que estos han de ser gestionados, posibilitándose una coordinación y normalización en el intercambio de información entre los centros y la Administración de la que dependen los mismos, que ordenaría también el intercambio de información entre las comunidades autónomas y la Administración central.

La Ley Orgánica de Educación (LOE) establece expresamente que la correspondiente regulación debe articularse por consenso, participando todas las Administraciones Educativas representadas en la Conferencia Sectorial de Educación.

Sin embargo, si bien se están generalizando los sistemas telemáticos para el tratamiento de la información educativa, carecemos actualmente de un marco regulador estable y consensuado entre las Administraciones Educativas sobre el tema. Es preciso el impulso decisivo de las autoridades educativas para que este marco quede regulado y posibilite avanzar con agilidad, seguridad y futuro.

4. Integración de sistemas para la gestión global de expedientes educativos electrónicos. El nuevo “Sistema E3”

Hasta aquí se han analizado una serie de factores y condiciones que hay que tener en cuenta para hacer posible la historia de Carlos, lo que supondría la creación de un sistema integrado entre Administraciones Educativas que permita gestionar el expediente educativo de un alumno escolarizado en cualquier centro de España, a través de procedimientos electrónicos.

Llamaremos a partir de ahora a este sistema “Sistema E3”, (Expediente Educativo Electrónico).

El “Sistema E3” debe poder:

- Gestionar información completa del expediente académico de un alumno con independencia de la Administración Educativa en la que se escolarice.
- Posibilitar el intercambio de expedientes entre centros en el caso de traslado de un alumno.
- Propiciar el acceso al expediente completo de un alumno por parte de sus tutores.
- Facilitar mecanismos estadísticos sobre indicadores básicos, mejorando procedimientos actuales.

El nuevo “Sistema E3” se enmarcaría entre la oferta de servicios de la Administración Electrónica, que establece entre sus prioridades la contribución a la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, incrementando así la eficacia y eficiencia de las mismas. Numerosas referencias realizadas hasta aquí lo han puesto en evidencia.

4.1. El “Sistema E3”, evolución de los sistemas actuales

El “Sistema E3” se debe construirse respetando el actual marco de competencias y responsabilidades en materia educativa, así como los actuales sistemas de información que las Administraciones Educativas han implantado y que someten a constante evolución.

Un planteamiento realista para la creación del “Sistema E3” debe tomar en consideración el hecho de que las Administraciones deben mantener sus actuales sistemas de gestión cada vez más conectados con multitud de subsistemas propios, y que las actuaciones que se planifiquen conjuntamente para la creación del “Sistema E3” deben posibilitar la convergencia y la utilización de servicios comunes, que serán asumidos por las Administraciones en función de sus propias prioridades.

El “Sistema E3” así planteado permitiría abordar una serie de oportunidades:

- Evolución de los actuales sistemas

El nuevo “Sistema E3” posibilitaría la integración de los actuales sistemas implantados en las Administraciones Educativas, a la vez que debería facilitar la evolución de los mismos.

No podemos pensar en eliminar los actuales mecanismos de gestión por otros, no sería viable. Se trata de desarrollar un nuevo sistema a partir de los existentes, que integre tecnologías en colaboración, lo que permitirá la evolución hacia modelos con más futuro y que aseguren niveles de interoperabilidad, desarrollando entre los sistemas capacidades para intercambiar información y utilizar la información intercambiada. Las Administraciones Educativas podrán reutilizar en

sus sistemas propios tecnologías y servicios desarrollados para el “Sistema E3”, de forma que se rentabilicen inversiones.

- Aplicación de tecnologías innovadoras

La integración de nuevos desarrollos software, sobre todo inicialmente en la parte del “Sistema E3” que sea totalmente nueva, permitirá implantar las últimas tecnologías, posiblemente relacionadas con conceptos presentes en la denominada web semántica, evolución de la web tradicional, en la que los datos que se almacenan incluyen información de su propio significado, y en la que el software puede automatizar procesos para almacenar, intercambiar, compartir y reutilizar la información, que, configurada de esta manera y distribuida a través de la web, será mejor interpretada por máquinas.

- Análisis y codificación compartida de información

La construcción compartida del “Sistema E3” permitirá analizar en profundidad la información gestionada y establecer formatos de datos que todas las Administraciones Educativas tendrán que utilizar adaptando sus propios sistemas. Será preciso definir y compartir conjuntamente nuevos modelos de datos, conjuntos de reglas, sintaxis y formatos.

- Mejora de las infraestructuras

Será preciso revisar el entorno físico que soporta los actuales sistemas ante las evoluciones previstas de los mismos. El nuevo “Sistema E3” hace necesario compartir recursos de almacenamiento y procesamiento que deberán gestionarse aplicando nuevas soluciones tecnológicas innovadoras, y compartiendo tendencias para su implantación.

En resumen, el “Sistema E3” se plantea como una oportunidad para revisar, de forma conjunta, las capacidades de captura, gestión, almacenamiento y comunicación de los datos e informaciones que son necesarias para una adecuada gestión de los expedientes académicos de los alumnos, en un sistema que debe garantizar ininterrumpidamente su propia seguridad y rendimiento, lo que solo se conseguirá si estos factores se aseguran en cada uno de las Administraciones Educativas que se integran en dicho sistema.

Con lo anterior podemos profundizar en la definición del “Sistema E3”. El “Sistema E3” podría ser una nueva plataforma tecnológica centrada en gestionar información ubicada en los sistemas informáticos de las Administraciones Educativas con los que se relaciona, a partir de tecnologías y reglas establecidas, consensuadas y compartidas; facilitando la integración de sistemas, infraestructuras y servicios comunes.

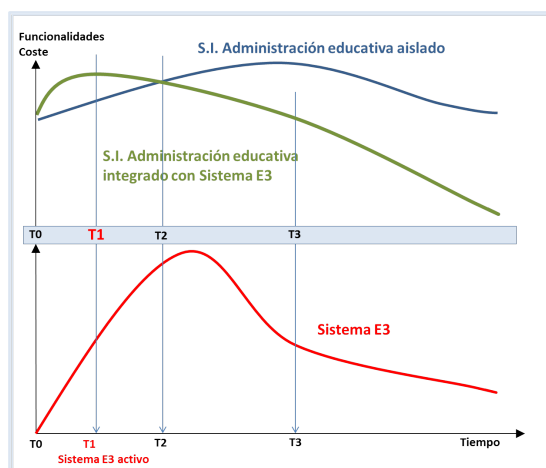
El “Sistema E3” podría ser uno de los nuevos proyectos que se desarrollen en el marco de la Agenda Digital para España⁴, aprobada el 15 de febrero de 2013, que considera: “el incremento de la cooperación entre Administraciones para resolver problemas comunes mediante un uso adecuado de las TIC permite crear nuevos modelos de funcionamiento más eficientes y más eficaces que generen ahorros para el sector público. Para ello, las principales medidas propuestas se centran en compartir y reutilizar las infraestructuras y los servicios desarrollados por las Administraciones”.

⁴ En tanto que desarrollo de la Agenda Digital para Europa, fija como uno de sus objetivos principales “mejorar la e-Administración y adoptar soluciones digitales para una prestación eficiente de los servicios públicos”. <<http://bit.ly/17yBvwr>>

La creación y extensión del “Sistema E3” influirá en la evolución de los sistemas que integra. El “Sistema E3” puede ser un buen instrumento para que las Administraciones Educativas consigan mejorar sus sistemas de gestión e incluso a medio plazo, reducción de costes.

La figura 1 trata de ilustrar la anterior afirmación. Representa la posible evolución del “Sistema E3” —en rojo—, a lo largo del tiempo (eje x) en relación con sus costes y ampliación de funcionalidades (eje y), junto con la evolución de un sistema de información de una Administración Educativa que evoluciona en el mismo período de tiempo, aisladamente —en azul—, o integrándose —en verde—, con el “Sistema E3”.

Figura 1. Evolución de los sistemas de información de las Administraciones Educativas según se integren con el “Sistema E3”



- Durante el intervalo [T0-T1] se requiere que las Administraciones Educativas realicen procesos de integración que implicarán desarrollos en sus sistemas de información.
- En T1, el “Sistema E3” se pondría en funcionamiento. La tendencia al alza de los sistemas que se integran se invertiría por la asunción de tecnologías desarrolladas en colaboración.
- En T2 se podría iniciar la reducción de desarrollos propios o la inversión en funcionalidades que ya aportaría el “Sistema E3”. Los sistemas independientes deberían seguir invirtiendo en mantenimiento y desarrollos propios.
- En T3 el grado de integración habrá permitido conseguir ahorros significativos e incluso podría acelerarse la sustitución de componentes de sistemas propios por los que ofrece el “Sistema E3”

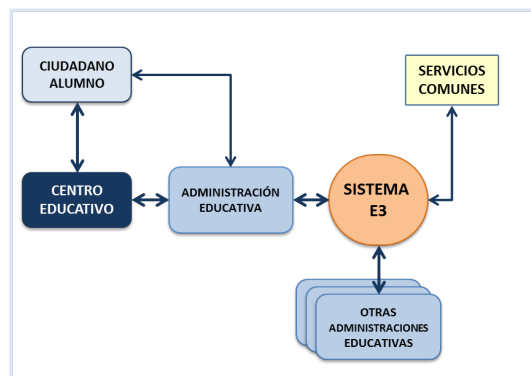
En definitiva, “Sistema E3” permite plantear una estrategia común para disminuir los desarrollos y recursos tecnológicos que, de forma repetitiva y con variantes, se están realizando actualmente, obteniendo provecho del trabajo conjunto, reducción de costes y mejora en el mantenimiento futuro.

La tarea es compleja y se requiere un marco de cooperación entre las Administraciones Educativas que debería coordinarse desde el Ministerio de Educación, al que correspondería la promoción del “Sistema E3” y, en gran medida, su financiación, sobre todo en lo relacionado con la infraestructura tecnológica de la plataforma que la sustentará a nivel tanto de hardware como de software.

4.2. Estructura del “Sistema E3”

Como se puede apreciar en la figura 2, el “Sistema E3” se integrará con los sistemas de información de las Administraciones Educativas, actualmente aislados, posibilitando su interconexión y facilitando un conjunto de servicios comunes.

Figura 2. El “Sistema E3”



Algunas cuestiones nos permitirán interpretar mejor el esquema:

- Los ciudadanos y los centros educativos utilizan los sistemas de información desarrollados por las Administraciones Educativas que se integrarán con el “Sistema E3” amplificando sus funcionalidades.
- Los centros educativos accederán a funcionalidades del “Sistema E3” a través de los sistemas informáticos centralizados de las Administraciones Educativas de las que dependen.
- El “Sistema E3” facilita la interconexión entre sistemas informáticos de las Administraciones y además posibilita la utilización de una serie de servicios e infraestructuras comunes.
- Los servicios comunes se desarrollarán progresivamente, en función de prioridades establecidas conjuntamente, e irán sustituyendo procedimientos que actualmente están implementados en cada una de las Administraciones Educativas, estableciéndose ritmos diferenciados de integración en función de los ajustes que cada Administración realice en sus actuales sistemas informáticos.

La Red SARA⁵ —Red que conecta ministerios y comunidades autónomas— ofrece ya las capacidades necesarias para facilitar y desarrollar los servicios comunes que se ofrecen con las últimas tecnologías en el despliegue de aplicaciones y servicios en modo *cloud computing*, que cuentan actualmente con más de 198 iniciativas y aplicaciones disponibles⁶, muchas de las cuales se pueden aplicar en el entorno educativo.

⁵ <<http://bit.ly/19GkSSr>>

⁶ Informe Anual “La Sociedad en Red. Informe anual 2012” (Julio 2013), elaborado por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información (ONTSI) de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. <<http://bit.ly/1ddsqdN>>

4.3. Identificación de alumnos

La utilización de sistemas informáticos centralizados conlleva la necesidad de establecer mecanismos y procedimientos para la gestión de la identidad de los alumnos.

Los sistemas de información de las distintas Administraciones Educativas ya disponen de estos procedimientos para gestionar la identificación de sus alumnos. Describiremos a continuación la experiencia de la Comunidad de Madrid, para luego analizar una propuesta de gestión de la identificación única de los alumnos en el “Sistema E3”.

Ejemplo de gestión de identificación de alumnos

La Comunidad de Madrid, a través del Registro de Historiales Académicos y Alumnado Escolarizado en la Comunidad de Madrid, ha implantado una serie de procedimientos para asegurar la asignación de números de identificación únicos para cada alumno (Número de Identificación de Alumno: NIA), que deberán figurar en su Historial Académico, con independencia del centro en el que curse sus estudios, y que se mantendrán a lo largo de su vida escolar.

La asignación del NIA es solicitada por el centro en el que se escolarice por primera vez el alumno en la Comunidad de Madrid, a través de los sistemas de información implantados para la gestión de procesos en centros docentes, que utilizan tanto centros públicos como centros privados.

Tabla 3. Datos personales necesarios establecidos para garantizar la asignación única a un alumno del Número de Identificación de Alumno (NIA) en la Comunidad de Madrid

Nombre
Apellidos
Fecha de nacimiento
Sexo
Número de identificación oficial (DNI/NIE/Pasaporte)
Serie/Número del libro de escolaridad (para alumnos matriculados antes del curso 2007-2008)
Lugar de nacimiento: localidad, provincia, país
Nacionalidad
Nombre y apellidos del padre o tutor
Número de identificación oficial (DNI/NIE/Pasaporte) del padre o tutor
Nombre y apellidos de la madre o tutora
Número de identificación oficial (DNI/NIE/Pasaporte) de la madre o tutora

Para la asignación del NIA a un nuevo alumno, el centro debe gestionar una solicitud en el sistema de información introduciendo sus datos literales, tal y como figuran en sus documentos de identificación.

Antes de asignar el nuevo NIA, el sistema realiza comprobaciones⁷ para localizar otros alumnos con alto grado de coincidencia en los datos identificativos.

Si existen otros registros que presentan un porcentaje de coincidencia elevado, se revisan manualmente los casos y se de-

termina si se trata de un alumno ya existente o de un alumno nuevo.

En los casos en los que no exista coincidencia aproximada, se asigna automáticamente al alumno un nuevo NIA.

Identificación de alumnos en el “Sistema E3”

Analizando los sistemas implantados, se observa que cada Administración está utilizando un método y un formato de código de identificación específico en su ámbito de competencia.

Si un alumno se ha escolarizado a lo largo de su vida académica en centros de varias Administraciones Educativas tendrá distintos códigos de identificación. Quizás todo esto fuera innecesario si desde que nacemos tuviéramos Documento Nacional de Identidad, DNI, un identificador único que los sistemas informáticos podrían utilizar sin necesidad de crear otros.

La viabilidad del “Sistema E3” se debe manifestar respetando los actuales sistemas de información, lo que no quiere decir que los procedimientos actuales para establecer códigos de alumnos deban ser considerados, de forma global, óptimos. Los trabajos para la construcción del “Sistema E3” con seguridad posibilitarán espacios de reflexión conjunta para analizar los formatos que se están utilizando actualmente y alcanzar procedimientos más eficaces que cumplan las expectativas de las Administraciones Educativas, lo que implicará la implantación de los mismos progresivamente. En cualquier caso, el “Sistema E3” debe estar preparado para gestionar diferentes códigos de identificación territorial.

El “Sistema E3” debe gestionar la identificación de los alumnos sin que sea necesario generar nuevos códigos universales, que pueden evitarse si utilizamos procedimientos que gestionen, de forma automática y transparente, la multiplicidad de códigos que los alumnos pueden tener, procedentes de cada Administración educativa.

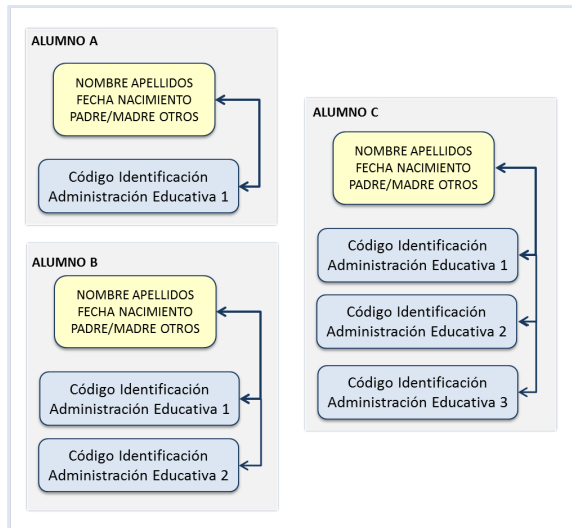
Un alumno quedará identificado en el “Sistema E3” mediante la relación de sus códigos de identificación. No se generará un nuevo código, sino que el sistema almacenará la relación entre códigos de las distintas Administraciones Educativas.

Basándonos en procedimientos que se realizan actualmente, podemos plantear el esquema de la secuencia que podría seguirse para gestionar la identidad de los alumnos en el “Sistema E3”:

- Un alumno escolarizado en una Administración Educativa tiene un código de identificación y unos datos básicos que han permitido establecer este código. Esta información estará almacenada en el “Sistema E3”, procedente del sistema en el que se generó: Alumno “A” de la figura 3.
- El centro que matricula a un alumno procedente de otra Administración Educativa, podrá recuperar sus datos básicos y su historial académico a través de su sistema de información integrado con el “Sistema E3”.
- El alta del alumno en los sistemas informáticos de la Administración Educativa titular del centro en el que se escolariza supone la asignación de un nuevo código de identificación. El “Sistema E3” actualiza los datos de identificación del alumno almacenando la relación de códigos: Alumno “B” de la figura 3.

⁷ Distancia y algoritmo de Levenshtein: <<http://bit.ly/1f1RBoG>>

Figura 3. Esquema de relaciones entre códigos de identificación de tres alumnos en el “Sistema E3”



4.4. Información de los alumnos

La estandarización de la información es uno de los grandes retos para la simplificación e integración de sistemas. Así lo asume la ya citada Agenda Digital, que concreta, en el marco de los planes de mejora relacionados con el ámbito educativo, que es necesario desarrollar actuaciones para el “establecimiento de estándares que garanticen la interoperabilidad entre los distintos sistemas de información utilizados en el Sistema Educativo Español”⁸.

La información personal y académica de los alumnos debe estar organizada y estructurada en torno a reglas compartidas, que deben ser elaboradas conjuntamente por todas las Administraciones Educativas. Los datos generados por distintos sistemas se convertirán así en un conjunto de recursos organizados y normalizados que el “Sistema E3” podrá gestionar mediante procedimientos automatizados. Es prioritario concretar qué datos se precisan y qué formatos de codificación se utilizan.

En el “Sistema E3” los datos se almacenarán en formatos que incluyen la información del alumno de forma desagregada y, además, metadatos que les permiten relacionarse con otros datos. Esta codificación, desarrollada ampliamente en metodologías de modelado de datos, como *—linked data* o “datos enlazados”, permite desarrollar estrategias para localizar, consultar y desplegar información en tiempo real, aunque esta información se encuentre en distintos sistemas de información y en distintas bases de datos.

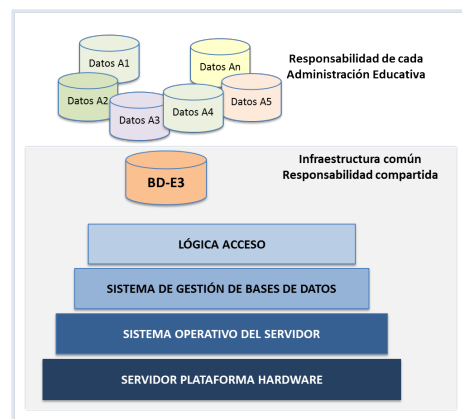
Para el nacimiento del “Sistema E3”, los actuales sistemas de las Administraciones Educativas deben ser capaces de generar un conjunto de datos en los nuevos formatos, para que el “Sistema E3” pueda gestionar la información globalmente.

En fases posteriores, sería deseable que las Administraciones Educativas, considerando ventajosas las tecnologías aplicadas en cuyo desarrollo han participado, incorporen a sus propios sistemas los nuevos formatos evitando procesos de conversión de datos.

4.5. Gestión de datos

¿Dónde se almacenarán los datos? Debemos evitar solapamientos en las soluciones tecnológicas que se utilicen, que, planteadas consensuadamente y con los menores costes, deben hacer eficiente la gestión. Estas cuestiones son tratadas en el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORRA)⁹ que en su Guía de detección y prevención de duplicidades, apunta una serie de mecanismos de evitación de solapamientos basados en la realización de proyectos compartidos y planificados conjuntamente, con enfoques integrados que mejoren la “interoperabilidad de las distintas bases de datos diseñadas e implementadas por las comunidades autónomas y las del Estado, tanto en lo que se refiere al intercambio de información, como al volcado y actualización de los datos.... Al objeto de evitar duplicidades entre el Estado y las comunidades autónomas resulta esencial que las bases de datos sean conjuntas y los sistemas de información compartidos”.

Figura 4. Esquema de la plataforma de gestión de bases de datos del “Sistema E3”



Las Administraciones Educativas deben alojar datos de su competencia en infraestructuras sobre las que tengan un absoluto control, y esto debe ser compatible con la utilización de las mínimas infraestructuras necesarias para albergar datos homogéneos.

El “Sistema E3” puede implantarse sobre infraestructura conjunta y compartida, organizada en capas que permitan distribuir gestión y responsabilidades, de forma que puedan configurarse dos ámbitos claramente diferenciados para la gestión de los datos:

- Capas de infraestructura básica común, gestionada de forma compartida con procedimientos compartidos y consensuados.
- Capa de infraestructura independiente, responsabilidad de cada una de las Administraciones Educativas. Estará organizada de acuerdo a estándares y procedimientos comunes acordados.

4.6. Procesos

El “Sistema E3” irá incorporando una serie de funcionalidades que se definirán revisando conjuntamente cómo se gestionan

⁸ Agenda Digital. Referencia a Línea de actuación 14. Ámbito Educación.

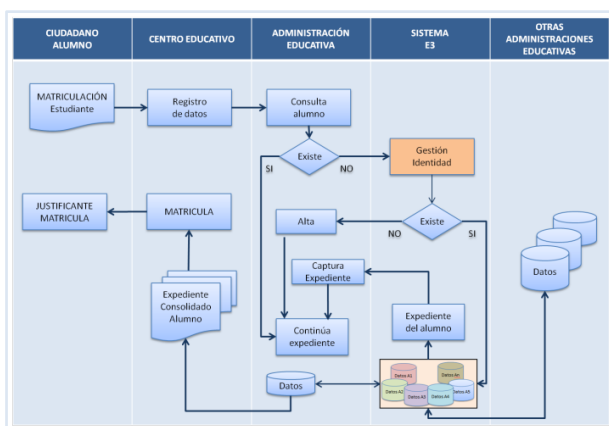
⁹ Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, (CORRA), presentado por el Presidente del Gobierno el 19 de junio de 2013. Subcomisión de Duplicidades Administrativas. Apartado A: Guía de detección y prevención de duplicidades. <<http://bit.ly/14PmWoc>>

procesos que se repiten en los actuales sistemas de información, posibilitando con ello la mejora de los mismos. A continuación se describe cómo se gestionarían algunos de estos procesos.

Gestión del proceso “matriculación”

El proceso se realiza en un centro educativo al que acude el interesado. Personal autorizado para acceder al sistema de gestión implantado por la Administración Educativa comprueba a través de este sistema si el alumno procede de otro centro de su Comunidad. Si fuera así, el propio sistema que utiliza recuperaría la información del alumno, archivaría la información establecida y el centro podría formalizar la matrícula. Además el sistema transferiría información relevante para el “Sistema E3”.

Figura 5. Proceso de matriculación de un alumno en un centro en el “Sistema E3”



El sistema al que accede el centro, interconectado con el “Sistema E3”, localizaría al alumno si hubiera estado escolarizado en otra Comunidad Autónoma anteriormente. El centro dispondría de varios métodos para comprobar la identidad del alumno, correlacionando los datos básicos que el mismo aporta y los que recibe en su ordenador de forma transparente desde el “Sistema E3”. Así cuenta con la información previa sobre la escolarización del alumno y puede formalizar la matrícula, para lo que su propio sistema le facilita un código de identificación que es trasladado al “Sistema E3”, reconfigurando la identidad del alumno con el nuevo código que le ha facilitado la nueva Administración Educativa.

Gestión de procesos relacionados con “información a usuarios”

A través de las páginas web de las Administraciones Educativas, los padres o tutores de los alumnos, podrán acceder a funcionalidades que el “Sistema E3” posibilitará. Para ello, tendrán que utilizar un certificado digital¹⁰ que permitirá comprobar la identidad de su hijo.

Los procesos más importantes que el “Sistema E3” ofrecerá son:

- Emisión de certificados autenticados sobre información académica.

Los certificados que emite el sistema incluirán un “código seguro de verificación”¹¹, lo que permitirá comprobar su integridad.

- Acceso a toda la información disponible de un alumno.
- Información sobre accesos realizados a datos de un alumno.

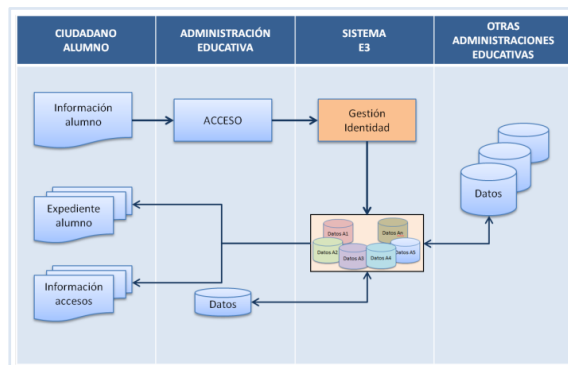
El “Sistema E3” almacena información sobre los accesos que se han producido a los datos personales de cada alumno.

- Solicitud de modificación de datos.

En todo momento se puede comprobar qué información se almacena de un alumno y, si se considera necesario, se puede solicitar la modificación de un dato gestionado por el “Sistema E3”.

Dependiendo del tipo de modificación solicitada y del dato al que afecte la misma, el sistema podrá ejecutar procedimientos automatizados o requerirá la participación de la Administración Educativa que gestionó el correspondiente dato, siendo necesaria incluso la participación de un centro educativo.

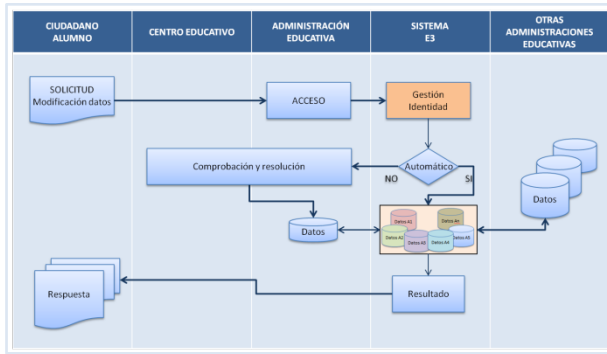
Figura 6. Esquema del proceso de acceso a la información de un alumno en el “Sistema E3”



¹⁰ Hasta los 18 años no se puede disponer de certificado digital. <<http://bit.ly/N7jjDa>>

¹¹ Ley 11/2007, Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Artículos 18.1 y 30.5

Figura 7. Esquema del proceso de modificación de datos básicos de un alumno.



Gestión de datos básicos de escolarización de alumnos

El “Sistema E3” podría gestionar información básica de los alumnos matriculados cada curso escolar en las distintas Administraciones Educativas, para ello se deberían compartir una serie de datos que podrían ser los siguientes:

- a. Datos asociados al estudiante
 - Nombre.
 - Apellido 1.
 - Apellido 2.
 - Fecha de nacimiento.
 - Número de identificación del alumno, (actual).
 - Foto.
- b. Datos asociados al centro
 - Denominación genérica. (Tipo de centro)
 - Nombre del centro.
 - Código del centro.
 - Domicilio del centro.
 - Administración educativa de la que depende el centro.
 - Año académico.
- c. Datos asociados a la estructura educativa
 - Etapa educativa.
 - Curso/Ciclo.
- d. Otros datos
 - Código de barras o identificación electrónica. (Que integre al menos: año académico, código de centro, código de identificación de alumno).
 - Firma/sistema de autenticación. Referencia que permita asegurar la autenticidad.
 - Logo del centro/Administración. Identidad corporativa.
 - Fecha emisión.

El “Sistema E3” podría facilitar procedimientos básicos para la explotación de la información compartida, haciendo innecesario que cada Administración realizase inversiones con los mismos objetivos. Veamos dos ejemplos:

- El “Sistema E3” podría facilitar procesos de emisión, renovación y autenticación de un carné del alumno, cuyo formato

habría de ser acordado previamente, y que, con las variantes necesarias, respetase la imagen corporativa de cada una de las Administraciones.

Los centros o incluso los padres, a través de internet, podrían obtener una copia del carné del alumno.

- Procesos de explotación global y en tiempo real de indicadores básicos de escolarización, matriculación y resultados académicos.

El “Sistema E3”, partiendo de los datos personales, puede generar almacenes de datos que, exentos de identificadores personales, permiten analizar variables estadísticas mediante procesos automatizados que pueden dar resultados en tiempo real, haciendo más útil la información. Así, los procesos de explotación de datos realizados por los responsables de las estadísticas educativas, pueden centrarse en descubrir tendencias futuras que permitirían proponer medidas de pronta aplicación para la mejora del sistema, dejando atrás procesos de análisis del pasado.

Estos dos ejemplos, que susceptibles de ser extrapolados a ámbitos más ambiciosos, tratan de evidenciar cómo los desarrollos del “Sistema E3” pueden ser incorporados a los sistemas de información de las Administraciones Educativas, que pueden ver reducidos sus tareas de gestión y sus costes internos, llegando a conseguir en algunos ámbitos mejores resultados que los que ofrecen actualmente.

5. Requisitos para la construcción del “Sistema E3”

5.1. Tecnológicos

Dos reales decretos, en desarrollo de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, establecen una serie de principios básicos y condiciones para que las Administraciones Públicas puedan cooperar y proporcionar a los ciudadanos servicios que garanticen su derecho a relacionarse con ellas por medios electrónicos. Así, el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad¹² en el ámbito de la Administración Electrónica, y el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, regula el Esquema Nacional de Seguridad¹³.

Ambos Esquemas han sido promovidos desde el Gobierno de la Nación, con la participación de todas las Administraciones Públicas, a través de los órganos colegiados con competencias en materia de Administración Electrónica, teniendo presente la opinión de las asociaciones de la industria del sector TIC.

Establecen un conjunto de criterios y recomendaciones, que deben ser tenidos en cuenta para la toma de decisiones tecnológicas, para que garanticen la interoperabilidad y la seguridad de los sistemas de información.

El “Sistema E3”, que se está proponiendo, debe construirse con las últimas tecnologías disponibles, teniendo en cuenta los

¹² Real Decreto 4/2010, de 8 de enero (BOE de 28 de enero,), por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la administración electrónica.
<<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-1331>>

¹³ Real Decreto 3/2010, de 8 de enero (BOE de 28 de enero,), por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la administración electrónica.
<<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-1330>>

critérios y las condiciones técnicas que ambos Esquemas establecen y que se resumen a continuación.

Esquema Nacional de Interoperabilidad



El Esquema Nacional de Interoperabilidad facilita criterios y recomendaciones de seguridad para la toma de decisiones que garanticen la interoperabilidad de los servicios y sistemas, buscando la eficacia y eficiencia de los mismos. Además, siguiendo sus directrices, se evita la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.

La interoperabilidad —entendida como cualidad integral que debe estar presente en la concepción de los sistemas y en todo su ciclo de vida— debe verificarse en un conjunto de ámbitos, para lo que se establece un amplio conjunto de normas.

Además, el Esquema Nacional de Interoperabilidad establece la utilización preferente de la Red SARA para la comunicación entre Administraciones Públicas, a la que conectarán sus redes y nodos de interoperabilidad.

Regula asimismo condiciones de licenciamiento de aplicaciones, de forma que se asegure la reutilización de las mismas por distintas Administraciones, para lo cual establece mecanismos para difundir la disponibilidad de soluciones y el propio código de las aplicaciones.

Aborda también aspectos relacionados con la gestión por parte de los sistemas de la firma electrónica y de certificados digitales.

Resulta interesante revisar la ambiciosa disposición transitoria del Real Decreto 4/2010, en la que se articula un mecanismo escalonado para la adecuación a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, de manera que los sistemas de las Administraciones deberán estar adecuados a este Esquema en unos plazos, en ningún caso, superiores a 48 meses desde la entrada en vigor del mismo. El plazo de adecuación vence el 30 de enero de 2014.

Esquema Nacional de Seguridad



La finalidad del Esquema Nacional de Seguridad es la de crear las condiciones necesarias para generar confianza en el uso de los medios electrónicos, a través de medidas para garantizar la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones, y los servicios electrónicos.

Básicamente está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos requeridos para una protección adecuada de la información. Debe ser aplicado por las Administraciones Públicas para asegurar el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos, informaciones y servicios utilizados en medios electrónicos que gestionen en el ejercicio de sus competencias.

Aborda de forma integral todas las dimensiones de la seguridad que deben comprometer a todos los miembros de las organizaciones implicadas, y apunta mecanismos para lograr el cumplimiento de los principios básicos y de los requisitos mínimos, mediante la adopción de medidas de seguridad proporcionadas a la naturaleza de la información, los servicios y las comunicaciones electrónicas a proteger.

5.2. Seguridad y responsabilidades en la gestión de datos de carácter personal del “Sistema E3”

La utilización de nuevas infraestructuras y servicios comunes por distintas Administraciones Públicas precisa establecer un marco normativo que permita establecer y concretar, además de aspectos tecnológicos, responsabilidades y medidas de seguridad en el tratamiento de datos de carácter personal.

Este marco normativo, debe establecerse a nivel global y ser determinado y aplicado en su ámbito de competencia legislativa, de forma concreta y explícita, por cada Administración, lo que implicará revisar y ajustar las vigentes normas que regulan los actuales procedimientos y sistemas.

La implantación de un sistema compartido como el que se está proponiendo hace necesaria la gestión de nuevos ficheros de carácter personal que deben ser regulados, siendo preciso definir un nuevo marco de corresponsabilidad entre las Administraciones, que permita establecer y compartir, entre otras cosas, responsables de seguridad, procedimientos de actuación, programas de formación del personal que accederá a los datos, indicadores de control y evaluación del sistema, y, en definitiva, que permita reformular, conjuntamente para el nuevo entorno, todos los documentos de seguridad asociados a un fichero de datos de carácter personal, de acuerdo a la normativa vigente.

6. Compromisos necesarios para hacer posible el “Sistema E3”

Las Administraciones Educativas están colaborando ya en proyectos, según las prioridades que se marcan, y será necesario determinar si un proyecto como el que se propone puede situarse entre los proyectos prioritarios.

En este sentido, podemos señalar como experiencia de éxito en materia de TIC en la que las Administraciones Educativas y el Ministerio de Educación han colaborado desarrollando un nuevo sistema que está siendo utilizado por el entorno educativo en su ámbito didáctico, el Proyecto AGREGA¹⁴, repositorio de contenidos educativos on-line para toda la comunidad educativa, con una inversión total de 17,5 millones de euros, de los cuales 6 millones se han destinado al desarrollo de una plataforma tecnológica y 11,5 millones a la creación de contenidos educativos res¹⁵.

Carlos desconoce cómo se creó el sistema.

Entiende que debió ser complejo ya que recibe información de distintas Administraciones con competencias educativas.

Piensa que debieron de establecerse muchos compromisos y acuerdos para hacer posible que pueda disponer de toda la información educativa de su hijo de una manera tan sencilla.

¹⁴ <<http://www.proyectoagrega.es/default/Portada>>

¹⁵ <<http://www.red.es/redes/actuaciones/educacion-en-red/agrega>>

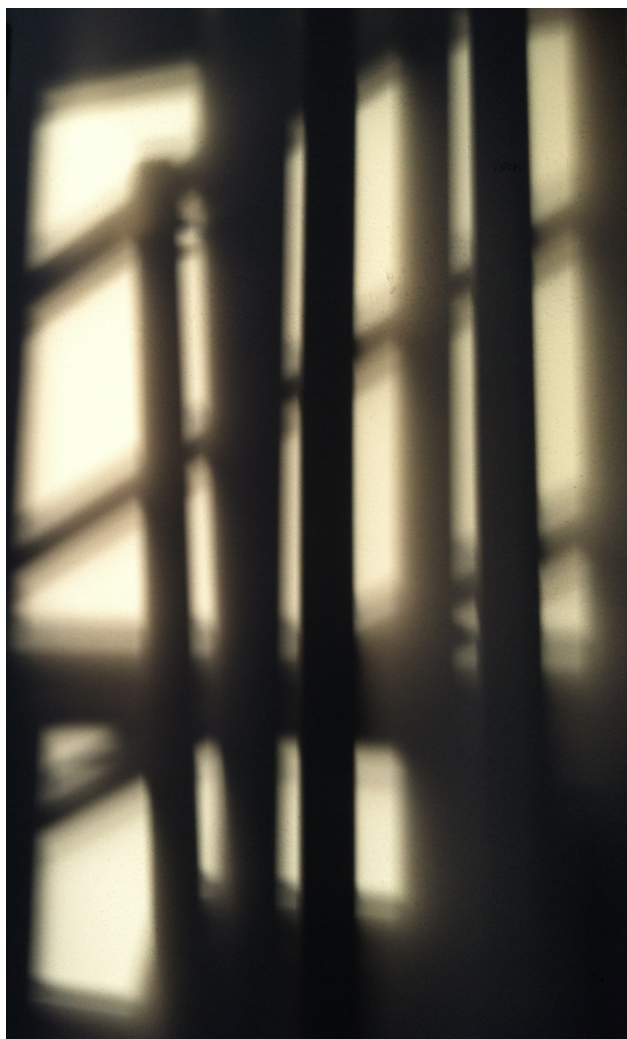
Para que la historia de Carlos pueda llegar a ser real, deben alinearse una serie de factores:

— Voluntad política

Las Administraciones Educativas deben impulsar un proyecto consensuado, orientado a mejorar los actuales sistemas de gestión de la información, en el que la implicación y la corresponsabilidad estén comprometidos desde los más altos estamentos de cada Administración.

— Liderazgo

Deben alcanzarse consensos y compromisos de colaboración de muchos actores, por lo que es necesario un liderazgo eficaz, participativo y motivador, que haga que el proyecto sea considerado por parte de todos los participantes.



— Marco normativo

Debe desarrollarse un marco normativo que involucre y dé seguridad a todos los implicados en el sistema. Deben estudiarse y ajustarse nuevas fórmulas para compartir y gestionar aspectos relacionados con la protección de datos personales y la gestión compartida del tratamiento de esos datos.

— Recursos

Las Administraciones Educativas deben comprometerse en el proyecto haciéndolo posible con recursos económicos y equipos de trabajo implicados en el mismo, apoyados decididamente desde las instituciones. El proyecto debe contar con una planificación temporal basada en resultados, que permita avanzar hacia el cumplimiento de los compromisos.

— Integración de la comunidad educativa

Las Administraciones deben reconocer e impulsar el papel fundamental de los centros educativos, dotándolos de programas de formación y de recursos, para que puedan utilizar el sistema con las mayores garantías, reconociendo el papel de los directores y equipos directivos como responsables de los centros, también en el ámbito de la gestión y organización de la información educativa.

— Participación de las familias

Debe fomentarse el conocimiento y utilización, por parte de las familias, del nuevo sistema y de la mejora de la gestión de la información, lo que permitirá mejorar la cooperación y colaboración entre familia y centro educativo.

— Innovación tecnológica

A partir de los actuales sistemas de información es preciso construir un nuevo modelo. Tecnológicamente es posible, existen soluciones y recursos que pueden integrarse. El nuevo sistema puede ser compatible con la pluralidad de soluciones que existen actualmente, y puede suponer la mejora de cada una de ellas

El sistema dotará de mayor capacidad de gestión tanto a la Administración educativa como a los centros docentes, circunstancia que apreciarán los ciudadanos, y todo ello contribuirá a la mejora de la calidad del sistema educativo de todas y cada una de las comunidades autónomas.

7. Conclusiones

Las tecnologías de la información y las comunicaciones son un instrumento básico para la calidad, eficacia, eficiencia y transparencia de la Administración y de los Servicios Públicos.

Considerando el actual marco de competencias compartidas, en el que al Estado le corresponde dictar la legislación o normas básicas y a las comunidades autónomas el desarrollo normativo de esas bases y la potestad ejecutiva en la materia, los nuevos planes y acciones que se planteen conjuntamente deben permitir el normal desarrollo de las opciones de cada Administración Educativa.

Cada Administración Educativa está resolviendo sus necesidades de gestión mediante sistemas de información independientes que evolucionan constantemente.

¿Pueden las Administraciones colaborar en un proyecto viable que mejore la situación actual?

Decididamente sí. Debe configurarse un entorno colaborativo que lo permita, en condiciones de igualdad, respetando las necesidades y prioridades de cada Administración; y corresponde al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, actuando con una clara visión integradora, impulsar el proyecto que lo haga posible.

El proyecto debe centrarse en la evolución tecnológica de los sistemas, incorporando soluciones de calidad y eficacia que nos permitan rentabilizar inversiones, en un marco de seguridad jurídica que en algunos ámbitos aún debemos asentar. Respetando las identidades corporativas y cooperando, las Administraciones pueden ser más eficaces.

La normativa lo impone, los medios tecnológicos están disponibles, los beneficios son claros. Sólo queda empezar.

El autor

José Quirino Vargas Ibáñez

Maestro; Ingeniero Técnico en Informática por la Universidad Politécnica de Madrid. Ha trabajado en centros educativos, y ha desempeñado distintas responsabilidades en la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. En la actualidad es Jefe de Servicio de Tecnologías de la Información y la Comunicación de la Dirección General de Infraestructuras y Servicios de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid.





LA TRANSPARENCIA ECONÓMICA EN LOS CENTROS ESCOLARES PÚBLICOS. CONTEXTO, COSTES Y EFICIENCIA

FINANCIAL TRANSPARENCY IN PUBLIC SCHOOLS. CONTEXT, COSTS AND EFFICIENCY

José Manuel Bolado Somolinos

Inspección General de Servicios del MECD

Resumen

La transparencia económica y social es una necesidad sentida, firme y crecientemente, en las sociedades democráticas. Constituye uno de los objetivos esenciales de la sociedad moderna, en la procura de una verdadera democracia, de una eficiencia económica adecuada y de un mínimo de equidad social. El sector público se financia con el esfuerzo de todos los ciudadanos, por ello la exigencia de un adecuado nivel de transparencia en él resulta incontestable, puesto que los ciudadanos tienen derecho a conocer las cuentas y la gestión económica de los fondos públicos utilizados. En consecuencia, a los centros escolares públicos, como integrantes del sector público, también les alcanza de lleno la exigencia de transparencia y rendición de cuentas. Por ello, en la medida en que sus sistemas de información se perfeccionen, los niveles de transparencia proporcionados por dichos centros podrán ser de mayor calidad, para satisfacción de todos los ciudadanos y mejora de la realidad educativa española. En todo caso, avanzar hacia un sistema de indicadores económicos de los centros escolares financiados con fondos públicos constituye un reto inaplazable que requiere, como tantos otros, el compromiso firme de todos los sectores educativos implicados. Obviamente, corresponde a las administraciones educativas impulsar las mejoras necesarias para favorecer la transparencia en el ámbito escolar.

Palabras clave: transparencia, centros escolares públicos, financiación con fondos públicos, rendición de cuentas, eficiencia económica, perfeccionamiento de los sistemas de información, autonomía de gestión y responsabilidad.

Abstract

The economic and social transparency is a strong and increasingly felt need in democratic societies. It is one of the essential objectives of modern society in the pursuit of true democracy, a proper economic efficiency and social equity minimal. The public sector is financed through the efforts of all citizens, hence the requirement for an adequate level of transparency it is undeniable, since citizens are entitled to know the accounts and the financial management of public funds used. Consequently, public schools, how public sector members, also rips the need for transparency and accountability. Therefore, to the extent that their information systems are improved levels of transparency provided by these centers may be of higher quality, to the satisfaction of all citizens and improving the Spanish educational reality. In any case, moving towards a system of economic indicators of schools publicly funded is an urgent challenge that requires, like many others, a firm commitment to all educational sectors involved. Obviously, it is for the education authorities improvements required to promote transparency in the school.

Keywords: transparency, public schools, public funding, accountability, economic efficiency, improved information systems, management autonomy and responsibility.

1. Introducción

El Consejo Escolar del Estado ha formulado diversas propuestas de mejora —capítulo E del *Informe 2012 sobre el estado del sistema educativo*—, orientadas a incidir positivamente en la realidad educativa española. Algunas de estas propuestas se han emitido para avanzar en la transparencia del sistema a través de la mejora de los datos estadísticos e informes facilitados a los ciudadanos; información que estaría referida tanto al orden académico como al plano económico, dentro del marco educativo.

En este contexto y en aras de tal mejora, resulta imprescindible que la transparencia se proyecte en primer término desde los propios centros escolares, puesto que éstos son la fuente de información educativa más inmediata, a través de la cual la comunidad escolar del centro puede llegar a conocer los datos educativos y económicos que le son propios, con una incidencia más directa y singularizada.

La transparencia económica y social es una necesidad sentida firme y crecientemente en las sociedades democráticas. Constituye uno de los objetivos esenciales de la sociedad moderna, en la procura de una verdadera democracia, de una eficiencia económica adecuada y de un mínimo de equidad social. El rápido desarrollo y constante progreso que experimentan las Tecnologías de la Información y la Comunicación en nuestros días llevan a que el

siglo XXI esté llamado a ser el “siglo de la información y el conocimiento”. Por ello, uno de los primeros derechos de los ciudadanos en la sociedad actual ha de ser el derecho a la información, a todos los niveles. Derecho que corresponde impulsar a las administraciones públicas, por una parte, y a las entidades privadas y la sociedad civil por otra.

El sector público tiene un peso específico muy significativo dentro del sistema económico de los países desarrollados, siendo el motor de una proporción muy importante de sus economías. Y dado que el sector público se financia con el esfuerzo de todos los ciudadanos, la exigencia de un adecuado nivel de transparencia en él resulta incontestable, puesto que los ciudadanos tienen derecho a conocer las cuentas y la gestión económica de los fondos públicos utilizados.

Desde que se dispone de los medios informáticos, se han ido produciendo notables avances en términos de transparencia y rendición de cuentas, como mecanismos reguladores y evaluadores de las administraciones públicas. En este sentido, la transparencia puede entenderse como un mecanismo del propio sistema que tiene como fin último la gobernabilidad democrática y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Muchos países cuentan con leyes de transparencia. España era uno de los pocos países europeos que carecía de una Ley de Transparencia. Por ello, el Gobierno, conocedor de que la recupe-

ración de la confianza de los ciudadanos pasa también por el fortalecimiento de las instituciones, remitió al Parlamento, en la segunda mitad del año 2012, el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ley considerada como pieza fundamental que contribuirá de forma determinante a restaurar la confianza en las instituciones y a mejorar la calidad de nuestra democracia, puesto que, a juicio del Gobierno, es una Ley completa en términos de obligaciones de transparencia de nuestras administraciones, que garantizará el derecho de todos los ciudadanos a acceder a la información pública y que reforzará la responsabilidad de los gestores públicos en el ejercicio de sus funciones y en el manejo de los recursos que son de todos.

En España, una parte de los recursos públicos disponibles se destina a financiar la educación. En consecuencia, a los centros docentes sostenidos con fondos públicos les alcanza de lleno la exigencia de transparencia y rendición de cuentas ya señalada. Por ello, en la medida en que sus sistemas de información se perfeccionen, los niveles de transparencia proporcionados por dichos centros podrán ser de mayor calidad, para satisfacción de todos los ciudadanos y mejora de la realidad educativa española. En todo caso, avanzar hacia un sistema de indicadores economí-

cos de los centros escolares financiados con fondos públicos constituye un reto inaplazable que requiere, como tantos otros, el compromiso firme de todos los sectores educativos implicados. Obviamente, corresponde a las administraciones educativas impulsar las mejoras necesarias para favorecer la transparencia en el ámbito escolar, lo que redundará en la mejora de las herramientas de análisis y de seguimiento de la actividad educativa, y de las medidas de mejora de la calidad del sistema educativo español.

2. La idea de transparencia

La importancia que un país concede a la educación de sus ciudadanos queda reflejada por la financiación pública que la Administración destina a proveerla de recursos humanos y materiales. A este respecto, un indicador conocido es el del “gasto público en educación y su relación con el PIB”. La Tabla 1, que insertamos a continuación, muestra la evolución de este índice en España durante el período 2002-2012.

Tabla 1. Gasto público en educación⁽¹⁾ y su relación con el PIB

Años	Excluidos Capítulos financieros ⁽²⁾		Incluidos Capítulos financieros ⁽²⁾	
	Importe (millones €)	% PIB ⁽³⁾	Importe (millones €)	% PIB ⁽³⁾
2002	31.474,7	4,32	31.633,0	4,34
2003	34.108,9	4,36	34.349,6	4,39
2004	36.290,6	4,31	37.268,5	4,43
2005	38.768,0	4,26	39.122,9	4,30
2006	42.280,7	4,29	42.512,6	4,31
2007	45.983,3	4,37	46.459,3	4,41
2008	50.287,3	4,62	50.880,4	4,68
2009	52.572,1	5,02	53.092,2	5,07
2010 ⁽⁴⁾	52.172,9	4,97	52.714,5	5,03
2011 ⁽⁵⁾	51.569,2	4,85	52.025,0	4,89
2012 ⁽⁶⁾	50.448,6	4,76	51.055,9	4,81

⁽¹⁾ Se refiere al gasto en educación (Presupuestos Liquidados) del conjunto de las Administraciones Públicas, incluyendo Universidades.

⁽²⁾ Los capítulos financieros corresponden a los capítulos 3 (gastos financieros de operaciones corrientes), 8 y 9 (Activos y pasivos financieros de operaciones de capital).

⁽³⁾ PIB: hasta el año 2011 y última previsión del Ministerio de Economía y Hacienda para 2012 (julio de 2012).

⁽⁴⁾ Cifra provisional.

⁽⁵⁾ Cifra estimada en base a presupuestos iniciales.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos y cifras. Curso escolar 2012/2013.

Como comparación, cabe señalar que en el año 2009 — anualidad de mayor financiación pública española—, la media del gasto público en educación como porcentaje del PIB en los 27 países de la Unión Europea se situó en 5,41%, quedando España algo por debajo de esa media, con 5,07%. En este sentido, los

fondos públicos destinados a la educación alcanzaron en nuestro país ese año la suma de 53.092.219,90 millones de euros. A continuación, la Tabla 2 recoge la distribución del gasto público en educación de dicho ejercicio, por tipo de administración y comunidad autónoma.

Tabla 2. Gasto público en educación por tipo de administración. Año 2009

	Unidades: miles de euros y % vertical					Total	
	Ministerio de Educación y Consejerías/Dptos. De Educación	Otros Ministerios. Otras Consejerías o Dptos.	Financiación privada incluida en educación universitaria	Corporaciones Locales y ciudades Autónomas	Transferencias de las AA.EE a las CC.LL	N	%
Andalucía	7.870.521,7	634.380,0	-320.995,8	261.133,7	-17.031,4	8.518.008,2	16,0
Aragón	1.227.369,8	44.399,6	-47.522,7	82.948,8	-15.730,8	1.2917.464,7	2,4
Asturias (Principado de)	930.163,1	68.321,3	-30.093,0	47.321,9	-9.793,3	1.005.920,0	1,9
Baleares (Islas)	910.237,0	167.770,0	-13.352,0	70.991,4	-5.213,0	979.433,4	1,8
Canarias	1.801.627,4	108.075,3	-30.663,0	107.908,5	-5.672,0	1.981.276,2	3,7
Cantabria	578.574,1	19.805,9	-22.324,0	18.494,9	-2.437,8	592.086,1	1,1
Castilla y León	2.385.895,5	124.021,8	-80.707,2	88.320,4	-8.287,0	2.509.243,5	4,7
Castilla-La mancha	2.010.916,5	128.851,2	-27.043,2	88.047,8	-28.885,1	2.172.887,2	4,1
Cataluña	6.931.848,8	104.189,8	-296.351,3	910.062,3	-359.932,7	7.7289.816,9	13,7
Comunidad Valenciana	5.088.006,4	139.527,1	-172.670,3	248.881,4	-28.756,3	5.274.988,3	9,9
Extremadura	1.077.362,5	102.389,2	-20.961,5	39.739,7	-7.885,6	1.190.644,3	2,2
Galicia	2.620.886,2	111.346,4	-82.276,1	111.106,3	-2.719,6	2.758.343,2	5,2
Madrid (Comunidad de)	5.473.449,1	170.693,0	-286.759,4	296.626,9	-11.232,2	5.642.777,4	10,6
Murcia (Región de)	1.492.597,6	55.717,3	-32.276,2	86.146,9	-24.260,9	1.572.924,5	3,0
Navarra (Com. Foral de)	674.733,0	14.991,1	12.344,1	86.879,2	-36.666,5	727.592,7	1,4
País Vasco	2.817.312,4	27.087,7	-39.930,8	151.501,9	-40.413,8	2.915.678,4	5,5
Rioja (La)	280.982,7	14.290,9	-5.234,0	13.693,3	-5.854,7	297.824,2	0,6
Ceuta				9.088,0		9.088,0	0,0
Melilla				7.149,1		7.149,1	0,0
Administración General del Estado ¹	2.139.053,8	334.664,9	-74.574,1		-18,0	6.355.173,6	12,0
Total	46.311.510,6	2.220.643,3	-1.511.078,7	2.725.988,4	-610.790,7	53.092.219,9	100,0

(1) Deducidos del Ministerio de Educación 841.928 miles de euros que figuran en las administraciones educativas (AA.EE) de las comunidades autónomas y de otros ministerios 1.199.148 miles de euros y que se encuentran en otras consejerías o departamentos de las comunidades autónomas. Además, en el total de la Administración General se incorporan 3.955.947 miles de euros de cotizaciones sociales imputadas.

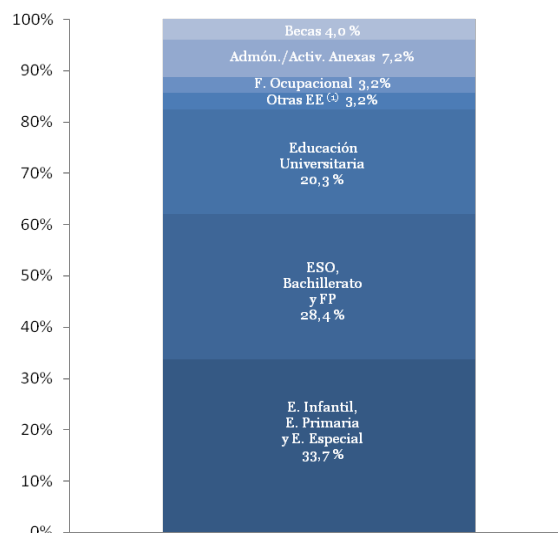
Fuente: Consejo Escolar del Estado. Informe 2012 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2010-11.

Con datos del año 2010, el gasto público español en educación (incluidos capítulos financieros) se reparte porcentualmente, según naturaleza económica, en las partidas siguientes: 1. Gastos de personal, 62,2%; 2. Otros gastos corrientes 16,7%; 3. Concier-tos y subvenciones a la enseñanza privada, 10,7%; 4. Gastos de capital, 9,4%; y 5. Activos y pasivos financieros, 1%. Por otro lado, el reparto en función de la actividad se muestra en la Figura 1. Puede observarse que algo más del 65% de la inversión se destina a financiar las enseñanzas no universitarias.

En los niveles de enseñanzas no universitarias, la financiación pública se extiende a los centros escolares públicos y a los centros escolares privados concertados.

La previsión del MECD referida al curso escolar 2012-2013 acerca del número de alumnos de enseñanzas no universitarias anticipa una cifra de 8.050.654 estudiantes; repartidos entre las enseñanzas de régimen general no universitarias, régimen espe-cial y educación de adultos. Las grandes cifras indican que dos tercios de esos alumnos acudirán a los centros escolares públicos, proporción que se incrementa en las enseñanzas no obligatorias. Utilizando datos del curso 2011-12, se constata que en la enseñan-za Infantil, con una cifra de 1.912.380 alumnos inscritos, el 65,1% se escolariza en centros públicos, el 24,1% sigue la enseñanza concertada, y el 6,5% acude a la enseñanza privada no concertada.

Figura 1. Distribución del gasto público en educación por actividad. Año 2010



(1) Enseñanzas de Régimen especial, Educación para personas adultas y otras enseñanzas.

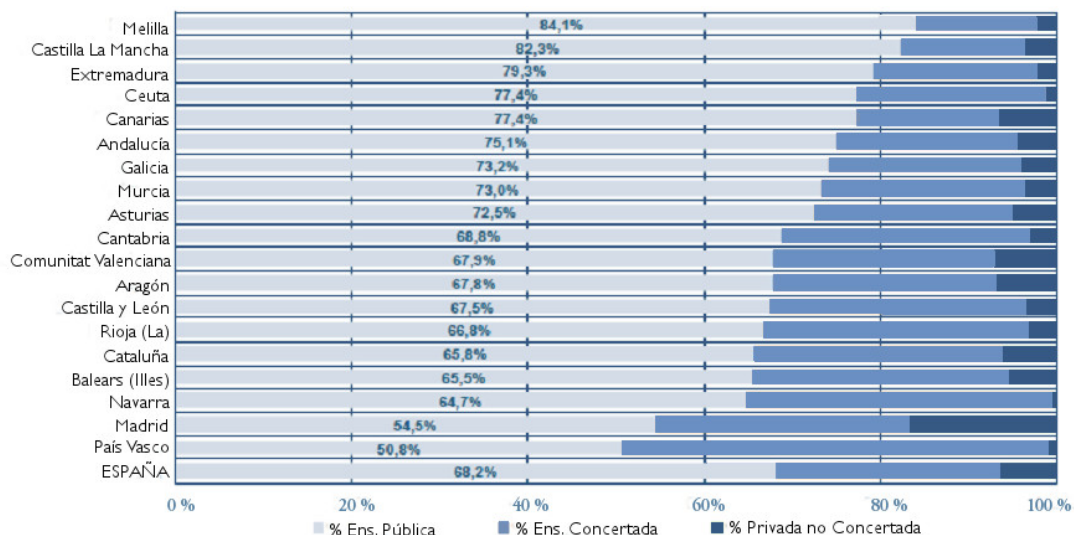
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos y cifras. Curso escolar 2012/2013.

En la ESO, sobre 1.791.968 alumnos, los datos señalan que el 65,9% sigue la enseñanza pública, un 30,6% acude a la privada concertada y el 3,5% se escolariza en centros privados no concertados. En Bachillerato, con una previsión de 685.100 alumnos, el 76,0% acude a un centro público, el 9,5% sigue la enseñanza privada concertada y el 14,5% asiste a un centro privado no concertado. Finalmente, en las enseñanzas de régimen especial —que no están concertadas—, un 92,7% de los alumnos se forma en centros escolares públicos y el 7,3% restante adquiere su formación en centros privados no concertados.

Obviamente, los porcentajes anteriores no son generalizables

puesto que la distribución por autonomías es desigual. En este sentido, ciñéndonos a los datos referidos a las enseñanzas de régimen general no universitarias, se comprueba que en nuestro país la distribución del alumnado por titularidad del centro escolar, financiación y comunidades, no es homogénea. Así, siguiendo con datos del curso 2011-2012, la Figura 2 recoge los porcentajes de alumnos en función de la clase de enseñanza que siguen, por Comunidades y Ciudades Autónomas. En ella se observa que los porcentajes de enseñanza pública oscilan desde algo más del 50%, en el País Vasco y Madrid, hasta más del 80%, en Castilla-La Mancha y Melilla. Resultando un 68,2% para la media española.

Figura 2. Distribución del alumnado de Enseñanzas de Régimen General no universitarias. Curso 2011-2012¹



(1) Datos avance con estimaciones para la distribución de la enseñanza privada entre concertada y no concertada.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos y cifras. Curso escolar 2012/2013.

3. El centro escolar público: costes y eficiencias

La red de centros docentes de nuestro país cuenta con algo más de veinte mil centros escolares públicos destinados a impartir enseñanzas de régimen general no universitarias y de régimen especial. La Tabla 3 recoge la previsión del MECD para el curso 2012-2013 referida al número de centros clasificados por las enseñanzas que imparten. Puede observarse que, en las enseñanzas de régimen general no universitarias, los centros escolares públicos representan el 68,29% del total, y en las enseñanzas de régimen especial ese porcentaje es algo mayor, puesto que alcanzan el 74,81%.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece, Artículo 112, que corresponde a las Administraciones Educativas dotar a los centros públicos de los medios materiales y humanos necesarios para ofrecer una educación de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en la educación. La financiación de estos centros se efectúa, así, con cargo a los Presupuestos del Estado y de otras Administraciones Públicas, cuyos capítulos de gasto según la clasificación económica son los siguientes: 1. Gastos de Personal; 2. Gastos corrientes en Bienes y Servicios; 3. Gastos Financieros; 4. Transferencias Corrientes; 5. Fondo de Contingencia; 6. Inversiones Reales; 7. Transferencias de Capital; 8 Activos Financieros; y 9. Pasivos Financieros.

El presupuesto ordinario de los centros escolares públicos se financia, básicamente, con créditos de los capítulos 1, 2, 4 y 6. Los créditos del capítulo 4, destinados a becas y ayudas de los estudiantes, no tienen como destinatarios a los centros escolares, sino a los propios interesados, por consiguiente, aunque estas partidas forman parte de los gastos de educación, no deben ser incluidas, objetivamente, como costes de los centros. De hecho, es necesario diferenciar entre datos económicos de enseñanza y otros referidos a servicios complementarios, actividades extraescolares no obligatorias y demás servicios. Así, del capítulo 4 sólo deberían estimarse como gastos imputables a los centros escolares públicos los créditos de los conceptos 483 y 489, o semejantes, destinados a financiar proyectos de innovación aplicada, buenas prácticas para la dinamización de las bibliotecas de los centros escolares, puesta en práctica entre centros de proyectos comunes, rutas literarias y científicas, escuelas viajeras y premios diversos. Es decir, aquellos cuyo destinatario sea el propio centro escolar público. Del mismo modo, los créditos del capítulo 6, Inversiones Reales, destinados a financiar contratos mayores de obras de reparación y conservación de edificios y de reparación y reposición de mobiliario y equipos, deben entenderse ajenos a los presupuestos ordinarios de los centros, entre otros motivos por ser puntuales, excepcionales y su gestión correr a cargo directamente de las Administraciones Educativas correspondientes.

Tabla 3. Previsión del número de centros escolares. Curso 2012-2013

	Total	Enseñanza Pública	Enseñanza Concertada y Privada
Centros de EE. Régimen General no universitario	27.439	18.739	8.700
Centros de E. Infantil ¹	8.328	4.164	4.164
Centros de E. Primaria ²	10.326	9.833	493
Centros de E. Primaria y E.S.O. ²	2.177	583	1.594
Centros de ESO/Bachillerato/FP	4.689	3.951	738
Centros de E. Primaria, ESO y Bachillerato/FP ²	1.428	4	1.424
Centros específicos de Educación Especial	482	196	286
Centros específicos de E. a distancia	9	8	1
Centros de EE. Régimen Especial³	1.997	1.494	503
Escuelas de Arte y Esc. Sup. Artes Plásticas y Diseño	127	103	24
Centros de EE. de Música	423	280	143
Centros de EE. de Danza	68	31	37
Centros de EE. de Música y Danza ⁴	974	724	250
Centros de EE. de Arte Dramático	15	11	4
Escuelas Oficiales de Idiomas	312	312	0
Centros de EE. Deportivas	78	33	45

(1) Centros autorizados por las Administraciones Educativas.

(2) Además pueden impartir E. Infantil.

(3) Datos del curso 2011-2012

(4) Escuelas que imparten enseñanzas no concertadas a títulos con validez académica o profesional, reguladas por las Administraciones Educativas.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos y cifras. Curso escolar 2012-2013.

Los créditos del capítulo 1, Gastos de Personal, son gestionados de forma directa por las Administraciones Educativas. Los centros escolares públicos sólo administran los créditos destinados a atender sus gastos corrientes de funcionamiento; se trata mayoritariamente de fondos facilitados por el sistema de pagos “en firme” pertenecientes al capítulo 2, concepto 229, “gastos de funcionamiento de centros docentes no universitarios”, y otros asimilados. A los que se añaden otros fondos de los capítulos 2, 4 y 6 de menor cuantía, suministrados por el sistema de pagos “a justificar”² para atender otros gastos específicos de funcionamiento. Los centros escolares públicos no disponen de autorización

para suscribir contratos mayores³ de obras, suministros y/o servicios.

Los gastos de personal constituyen la partida de mayor peso en el coste de un centro escolar público, puesto que pueden llegar a representar más del 75% del presupuesto de gastos del mismo. Esta partida incluye los apartados siguientes: 1. Retribuciones básicas y complementarias de todos los empleados públicos que prestan servicio en el centro escolar —equipo directivo, profesores y personal de administración y servicios—; 2. Cuotas, prestaciones y gastos sociales del personal a cargo del empleador; 3. Gastos de formación y perfeccionamiento del personal. La dotación de profesores de un centro escolar público se configura de acuerdo con la matrícula de alumnos, la distribución de los estudiantes por etapas, ciclos, cursos, modalidades y grupos, el número de horas lectivas semanales de las diferentes materias y/o enseñanzas y la atención de otras necesidades educativas de los alumnos, legalmente previstas, más las dedicaciones horarias añadidas contempladas para el equipo directivo y los profesores. La suma

¹ Los pagos “en firme” son de justificación diferida o existe una norma que excusa presentar la documentación (facturas, recibos, etc.) que justifica la contraprestación que legitima al acreedor a recibir el pago (caso de los centros docentes públicos, cuya fiscalización inmediata ejerce el Consejo Escolar del Centro, como órgano de participación de la comunidad escolar). Los documentos justificativos quedan en el centro docente a disposición de la Intervención y del Tribunal de Cuentas. La propuesta de orden de pago de los libramientos “en firme” se somete a la Intervención, aunque no constituye requisito indispensable para que sea intervenida aportar la documentación justificativa.

² Con este modelo la justificación del gasto se presenta ante la Intervención una vez efectuado el mismo, mediante la presentación de las cuentas y documentos justificativos correspondientes (facturas, recibos, etc.), para que sea intervenido por aquella.

³ Conforme a la Ley de Contratos del Sector Público vigente, los centros docentes públicos de enseñanzas escolares sólo pueden aprobar expedientes de gasto para la reparación y conservación de edificios y otras construcciones cuando el presupuesto de las obras sea inferior a 50.000,00 euros por cada expediente, y siempre que no requieran redacción de proyecto. Del mismo modo, los contratos de suministros y servicios suscritos por dichos centros sólo podrán ser gestionados por éstos cuando el presupuesto de cada expediente no sobrepase la cuantía de 18.000 euros.

de necesidades docentes descrita se pone en relación con las dedicaciones horarias laborales legales del profesorado, y como resultado se obtiene la dotación de profesores que el centro necesita cada curso. Corresponde a las Administraciones Educativas determinar el número de profesores necesarios en cada caso. Las nóminas y la gestión de personal son competencia directa de cada Administración Educativa. Obviamente, son estas instancias administrativas, centrales y periféricas, quienes, en este nivel y en ejercicio de la transparencia, pueden y deben facilitar la información económica explicativa más adecuada acerca de los datos anteriores. Los primeros interesados en conocer dichos datos son los propios centros escolares públicos, puesto que así ellos podrán elaborar también informaciones más completas, una vez conocidos los gastos de personal en su valoración más fiable.

Los gastos de corrientes de funcionamiento están recogidos en los presupuestos anuales del centro. Las asignaciones del capítulo 2 se libran por el sistema de pagos “en firme”, lo que permite que el saldo remanente de un ejercicio pueda incorporarse como primer ingreso del siguiente. Finalizado el ciclo de ejecución presupuestaria, los centros escolares públicos rinden, a fecha 31 de diciembre de cada año, la oportuna cuenta de gestión ante la Administración Educativa respectiva.

A los gastos anteriores se podrían añadir, como otro coste del centro, unos gastos indirectos de administración general, que pueden calcularse en función de la magnitud del presupuesto de cada centro. Así, la cuota parte que corresponde a un centro de los gastos de dirección y servicios generales de la Administración Educativa, se podría calcular aplicando la fórmula de la Figura 3.

Figura 3. Cálculo de los costes indirectos de administración y servicios generales

$$CP(\text{en } \text{€}) = \frac{PC(\text{en } \text{€})}{PAE(\text{en } \text{€})} \cdot DSAE(\text{en } \text{€})$$

CP: Cuota parte que corresponde al centro escolar.

PC: Presupuesto del centro financiado por la Administración educativa (personal y funcionamiento corriente).

PAE: Presupuesto total que gestiona la Administración educativa.

DSAE: Gastos de dirección y servicios generales de la Administración educativa.

Considerando todos los gastos anteriores, se determina el coste del centro escolar (coste de enseñanza, ya que a estos efectos no deben contabilizarse los costes de los servicios complementarios, actividades extraescolares no obligatorias y otros servicios abonados por los alumnos) en lo que pudiéramos denominar su financiación habitual o presupuesto ordinario. Excepcionalmente y con carácter muy puntual, puede haber, como ya se ha dicho, otros

gastos de capítulo 6 referidos a contratos mayores de obras de reparación y conservación de edificios, y a reparación y reposición de mobiliario y equipos del centro escolar público; gastos que, a efectos de coste anual del centro aquí, no consideraremos. La Figura 4 recoge el coste C de un centro escolar público, según los componentes de coste que se han citado.

Figura 4. Coste y componentes del coste de un centro escolar público

$$C = \boxed{\text{Gastos de personal}} + \boxed{\text{Gastos funcionamiento del concepto 229 y asimilados "Pagos en firme"}} + \boxed{\text{Otros gastos de funcionamiento conceptos distintos del 22 "Pagos a justificar"}} + \boxed{\text{Costes indirectos de administración y servicios generales}}$$

En la contabilidad de los centros escolares públicos no se plantea la amortización del inmovilizado, entendida ésta como una de las partes de financiación interna o autofinanciación de la empresa, justificada por la depreciación o pérdida de valor que sufre cualquier activo fijo, bien material o inmaterial, como consecuencia del paso del tiempo. Pérdida de valor que se puede producir por dos motivos: a) El bien se deteriora como consecuencia de su uso; b) El bien sufre una obsolescencia tecnológica como consecuencia de la aparición de nuevos equipos o procedimientos que dejan obsoleto nuestro activo. La amortización es la imputación de la depreciación al coste de la empresa y se denomina *fondo de amortización* a un fondo que se crea para compensar la pérdida de valor o depreciación de ciertos elementos patrimoniales. En función del método de amortización seguido, dicho fondo crece cada año por un importe igual a la depreciación correspondiente, de tal modo que al final de la vida económica del

bien amortizado la empresa podrá reponer ese bien con el dinero acumulado en el fondo de amortización.

En los centros escolares públicos, los gastos de conservación y reparación de edificios, así como los de conservación y reparación de mobiliario y equipo, se presupuestan y contabilizan dentro de cada ciclo presupuestario, en las cuentas de gestión de los propios centros escolares, cuando esas actuaciones son menores — contratos menores—, y se financian con créditos del capítulo 2, concepto 229 o similares, “gastos de funcionamiento de centros docentes no universitarios”. Las inversiones del capítulo 6 (“Inversiones reales”), conceptos 620 (“Inversión nueva”) y 630 (“Inversión de reposición”), salvo casos de menor cuantía, suelen ser gestionadas directamente por las Administraciones Educativas.

Conocido el coste anual de un centro, se puede establecer un indicador económico importante: el coste de cada puesto escolar

del mismo. Dicho indicador pone en relación el coste del centro con la matrícula de alumnos de éste. En la Figura 5 se inserta la expresión que, conocido el coste del centro y su matrícula, lleva a calcular el valor del coste de cada puesto escolar, **Cpe**.

Figura 5. Coste del puesto escolar

$$C_{pe} = \frac{\text{Coste del centro}}{\text{N}^\circ \text{ Alumnos del centro}}$$

Este indicador es apropiado para establecer comparaciones directas entre centros similares, ya que nos permite visualizar grados de eficiencia en el uso de los fondos públicos. En efecto, para niveles estándar de eficacia, será más eficiente aquel centro que presente un coste del puesto escolar más bajo, puesto que un índice menor, a igualdad de eficacia, representa un uso más racional de los medios humanos y/o una optimización mayor de los recursos económicos disponibles.

Obviamente, el coste del centro se puede poner en relación con diferentes resultados o metas del centro. Así, por ejemplo, cabe la posibilidad de establecer relaciones tales como: *coste del centro/ número de alumnos que promocionan curso*; *coste del centro/número de títulos, certificados o diplomas obtenidos por los alumnos*; y otras semejantes.

La eficiencia, entendida como eficacia al menor coste posible, siempre es deseable. Así, con crisis o sin ella, se hace necesario fomentar el talento y la creatividad de los gestores escolares para que éstos sean capaces de hacer más cosas con los mismos recursos. Cuando se trata de gestionar fondos públicos, esa necesidad se torna en exigencia para los responsables de dicha gestión. De este modo, administrar eficientemente los medios humanos y los recursos económicos de los centros escolares públicos se plantea como una obligación ineludible de cada equipo directivo, lo que implica, también, por transparencia, rendir cuentas de la gestión económica realizada.

4. La ejecución presupuestaria del centro escolar público: hacia un sistema de indicadores económicos de gestión

El Artículo 123 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, reconoce la autonomía de gestión económica a los centros escolares públicos, con los límites establecidos por la normativa vigente. A tal fin, esta Ley establece que los centros públicos expresarán la ordenación y utilización de sus recursos, tanto materiales como humanos, a través de la elaboración de su proyecto de gestión, en los términos que regulen las Administraciones Educativas. Del mismo modo, dicha Ley determina que los centros docentes públicos podrán obtener recursos complementarios, previa aprobación del Consejo Escolar del centro, en los términos que establezcan las Administraciones Educativas, dentro

de los límites que la normativa vigente establece. Estos recursos no podrán provenir de las actividades llevadas a cabo por las asociaciones de padres y de alumnos en cumplimiento de sus fines, y deberán ser aplicados a sus gastos, de acuerdo con lo que las Administraciones Educativas establezcan.

En cualquier empresa o entidad que realice una actividad, ya sea pública o privada, el instrumento característico de planificación a corto y medio plazo se denomina presupuesto. En los centros escolares públicos, el presupuesto es la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer el centro para su funcionamiento, así como de los ingresos que prevé obtener para financiar aquellas. Por consiguiente, los ingresos tendrán un carácter estimativo y los gastos un carácter limitativo. Son principios rectores del presupuesto:

1. El equilibrio entre ingresos y gastos o coincidencia de las sumas de ingresos y de gastos.
2. La eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos fijados y en la utilización de los recursos disponibles para alcanzar los fines o metas que el centro pretende.

El ejercicio presupuestario de los centros escolares públicos se hace coincidir con el curso escolar o con el año natural, según determinación de las Administraciones Educativas correspondientes.

El proyecto de presupuesto de un centro escolar público debería ir siempre acompañado de una memoria justificativa que defina los objetivos a conseguir; los programas de gasto de que se compone; la justificación razonada de los ingresos que se prevé obtener y el precio, en cada caso, de los servicios o bienes que preste o facilite el centro; los créditos de gasto que se precisen y la justificación de su cuantía; así como, los indicadores de los resultados que se esperan alcanzar y que deben permitir evaluar la eficacia y eficiencia de la gestión del presupuesto; cuantificándose el mismo por objetivos.

Los recursos económicos que cada Administración Educativa pone a disposición de los centros escolares públicos de su competencia representan un gasto para los presupuestos de aquellas, mientras que para los centros perceptores suponen un ingreso. El gasto de las Administraciones Educativas destinado a los centros docentes no universitarios se clasifica según conceptos y programas presupuestarios de gasto⁴. Así, el gasto representado en los Presupuestos Generales del Estado con las cifras 229 se identifica como perteneciente al capítulo 2 “gastos corrientes en bienes y servicios”, artículo 22 “material, suministros y otros” y concepto 229 “gastos de funcionamiento de centros docentes no universitarios”. A su vez, los programas de gasto agrupan a los créditos según la naturaleza de las actividades a realizar. Como ejemplo, en la Tabla 4 se recoge un resumen del presupuesto de gasto del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, por capítulo y programa, del ejercicio 2011.

⁴ Cada Administración Educativa utiliza códigos propios para identificar los conceptos y programas presupuestarios.

Tabla 4. Resumen del presupuesto de gasto del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, por capítulo y programa. Ejercicio 2011

Programa		Unidades: miles de euros y % vertical							Total
		Capítulo 1	Capítulo 2	Capítulo 3	Capítulo 4	Capítulo 6	Capítulo 7	Capítulo 8	
144A	Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior		295,40		14.800,38				15.095,78
321M	Dirección y Servicios Generales de la Educación	45.287,67	25.056,53		666,65	6.089,19	2.550,00	104,05	79.756,09
321N	Formación permanente del profesorado de Educación	1.997,57	2.065,81		48.179,81	89,47			52.332,66
322A	Educación Infantil y Primaria	146.413,67	633,01	100,0	114.0850,60	1.328,14			263.325,42
322B	Educación Secundaria Formación Profesional y Escuelas Oficiales de Idiomas	68.822,60	11.694,29	294,84	159.371,76	7.008,75			247.147,24
322C	Enseñanzas Universitarias	12.755,42	14.722,59	254,35	152.836,51	2.161,12	37.866,21	179.015,13	399.611,33
322D	Educación Especial	12.152,74	344,75	9,00	796,59	250,00			13.553,08
322E	Enseñanzas Artísticas	3.463,89	163,68			2.783,33			6.365,90
322F	Educación en el exterior	99.912,29	11.138,37	25,56	75,00	5.129,13			116.280,35
322G	Educación compensatoria	7.309,10	750,42		61.1992,86	31,90			70.084,28
322H	Educación permanente y a distancia no universitaria	4.072,12	1.693,90		901,08	41,46			6.708,56
322J	Nuevas tecnologías aplicadas a la educación	1.247,32	4.036,73		7.467,84	1.600,77	93.309,13		107.661,79
323M	Becas y ayudas a estudiantes	1.149,29	470,66		1.429.846,36				1.431.466,31
324M	Servicios complementarios de la enseñanza	949,50	1.100,98		3.671,92		411,23		6.133,63
324N	Apoyo de otras actividades escolares	477,3	884,83		23.914,21	63,78			24.910,55
463A	Investigación científica	1.002,05	2.352,21		15.770,03		109.940,06		128.064,35
466A	Investigación y evaluación educativa	611,11	3.768,39		22.424,79	28,77			26.833,35
Total consolidado		407.194,07	81.172,55	638,75	2.057.568,39	26.560,81	244.076,63	179.118,18	2.996.330,38

Fuente: Presupuestos Generales del Estado. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El proyecto de presupuesto de un centro escolar público está compuesto por el *estado de ingresos* y el *estado de gastos*. El Estado de ingresos del presupuesto se forma con las partidas que recoge la Cuadro 1.

Cuadro 1. Componentes del estado de ingresos del presupuesto

1. Saldo o remanente del ejercicio anterior.
2. Recursos que provienen de la Administración educativa correspondiente, facilitados según programas de gasto aplicables al capítulo 2, concepto 229 o similares, "gastos de funcionamiento de centros docentes no universitarios", librados por el sistema de pagos "en firme".
3. Otros recursos de la Administración educativa correspondiente facilitados por conceptos distintos al 229 o similares (normalmente gastos de los capítulos 4 y 6), finalistas y librados por el sistema de pagos a justificar.
4. Recursos que provienen de otros Organismos o Instituciones de la Administración Pública correspondiente.
5. Recursos provenientes de otras Administraciones Públicas, distintas de la Administración Pública correspondiente. (Ministerios, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Unión Europea, Organismos Internacionales, etc.).
6. Otros ingresos obtenidos en virtud de la autonomía de gestión reconocida a los centros: legados y donaciones, convenios, prestación de servicios, venta de bienes, uso de instalaciones, intereses bancarios y otros ingresos autorizados.

El *estado de gastos* se compone de dos apartados: 1. Gastos del concepto 229 o similares, y asociados, para el funcionamiento operativo del centro escolar; 2. Gastos de otros conceptos, distintos del 229 o similares, que estén asociados a ingresos finalistas. Los gastos corrientes de funcionamiento, del concepto 229 o similares, y asociados, se ordenan según los epígrafes que recoge la Cuadro 2.

Cuadro 2. Epígrafes de gastos corrientes de funcionamiento. Concepto 229 y asociados

Reparación y conservación de edificios.
Reparación y conservación de maquinaria, instalaciones y utillaje.
Reparación y conservación de elementos de transporte.
Reparación y conservación de mobiliarios y enseres.
Reparación y conservación de equipos para procesos de la información.
Material de oficina
Mobiliario y equipo.
Suministro
Comunicaciones.
Transportes.
Primas de seguros.
Gastos diversos.
Trabajos realizados por otras empresas.

Los gastos de conceptos distintos al concepto 229 o similares se recogen singularmente con aplicación expresa a la finalidad para la que fueron librados.

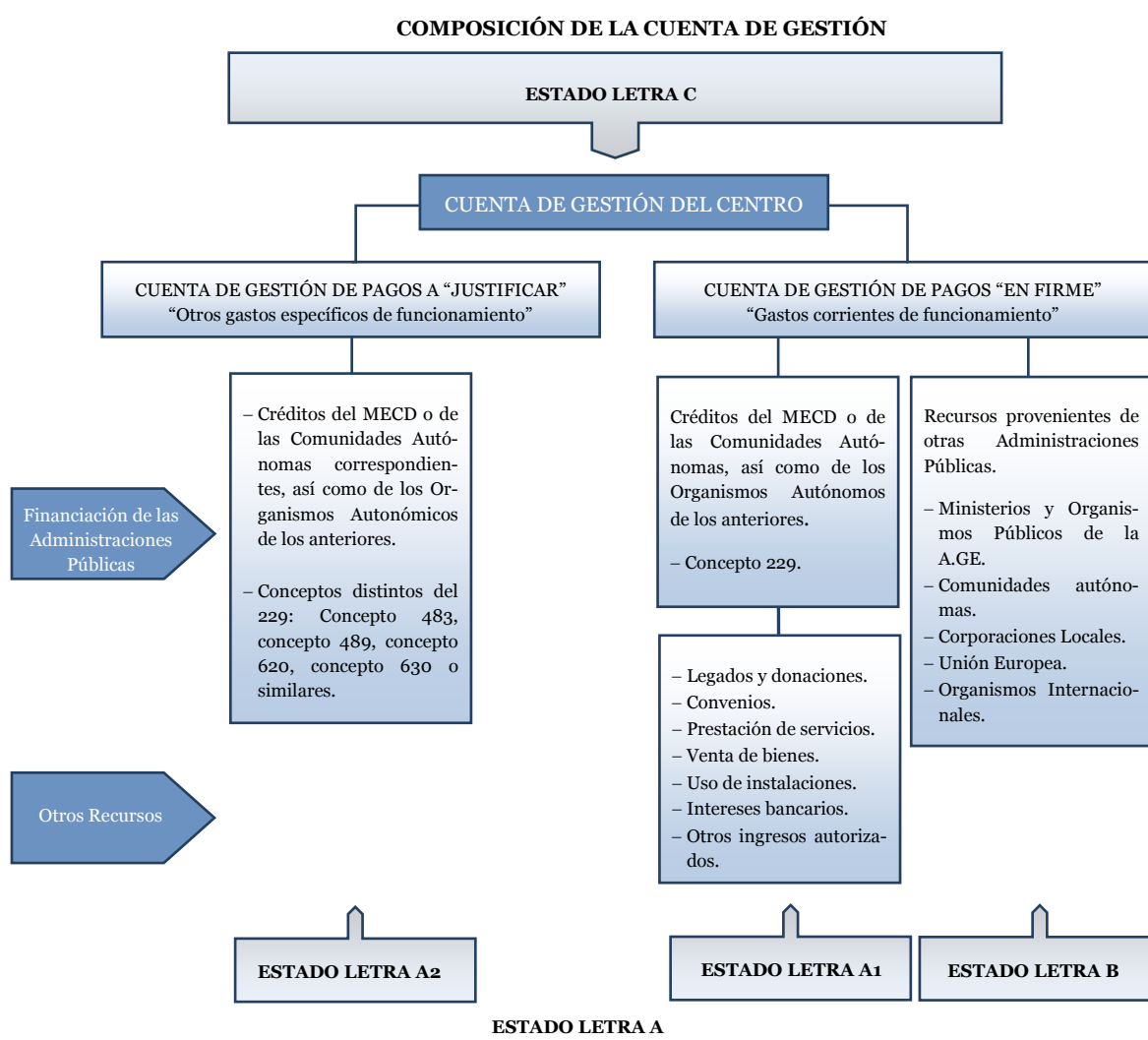
El presupuesto de gastos no podrá financiar gastos de personal, atenciones protocolarias o representativas, ni los referidos a servicios y obligaciones que, según la legislación vigente, deban ser asumidas por las Corporaciones Locales o la Administración Autónoma. Asimismo, no podrán celebrarse contratos de servicios con empresas de trabajo temporal. Tiene carácter preferente la cobertura de los gastos fijos tales como los derivados del consumo de energía eléctrica, calefacción, agua, limpieza y conservación, y los del comedor escolar, así como los que demanden las actividades educativas.

El presupuesto debería contemplar además una cuantificación por objetivos, a establecer por las autoridades educativas y

por los propios centros. El primero y obligado de todos los objetivos será siempre el mantenimiento operativo del centro. Obviamente, una planificación adecuada debe contemplar los objetivos o metas esenciales de cada período presupuestario. Precisamente, es en este contexto donde los indicadores de gestión económica adquirirían mayor relevancia, como elementos significativos de la transparencia y rendición de cuentas del centro.

Con los mimbres anteriores se estructura la cuenta de gestión del centro, cuyo diseño se muestra en la Figura 6. El *Estado letra A* incorpora la financiación procedente de la Administración Pública de la que el centro escolar depende, más los otros ingresos autorizados al centro asociados al concepto 229. En el *Estado letra B* figura la financiación de otras Administraciones Públicas, entre las que se encuentran la Unión Europea y las Corporaciones Locales.

Figura 6. Cuenta de gestión de un centro escolar público



La cuenta se rinde al finalizar el ejercicio presupuestario, cumplimentando los modelos establecidos al efecto. Ingresos y gastos se organizan según los diferentes epígrafes que se han descrito, y la diferencia resultante es el saldo final del ejercicio (que será el primer apunte como ingreso, saldo inicial, del ejercicio siguiente)

Un primer nivel de transparencia económica del centro escolar público se puede alcanzar con la publicación, sin más, de los

modelos de liquidación de la cuenta de gestión cumplimentados en cada ejercicio presupuestario. Dichos modelos son los aprobados por la Orden de 23 de septiembre de 1999 por la que se desarrolla el Real Decreto 2723/1998, de 18 de diciembre, de autonomía en la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios, en el caso de los centros que dependen del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, o los modelos equivalentes que están en vigor en las Comunidades Autónomas respectivas, para los demás centros escolares públicos.

Sin embargo, rendir cuentas es algo más que informar de los resultados, puesto que informar también de los procesos y justificar las cuantías consignadas es tan importante como lo anterior. En este sentido, la rendición de cuentas no es algo ajeno a la educación; de hecho, en Gran Bretaña la rendición de cuentas es un principio de la vida pública desde 1995. En efecto, la *accountability*, término en lengua inglesa usado para referirse a la responsabilidad de rendir cuentas, es un concepto ético que nace en la cultura anglosajona (aparece en los años 60 en Estados Unidos y en los 70 llega a Europa), que no tiene fácil traducción al español, puesto que se traduce como: responsabilidad, responsabilidad de rendir cuentas, obligación o responsabilidad de transparencia, etc. En todo caso, la *accountability* conlleva un sentido de obligación, mientras que la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario. Así, la *accountability* estaría más próxima al término español de transparencia, entendida ésta como la rendición obligatoria de cuentas.

La *accountability* da importancia a los procesos que se viven al interior del centro escolar y que influyen en los resultados de los alumnos. El requerimiento de entregar y hacer públicos los resultados da la posibilidad de definir los procedimientos y variables claves de éxito. La evaluación de procesos permite al centro corregir y proponer soluciones, se diseñan estrategias de mejora continua, se definen los requerimientos de apoyo, se aprueban presupuestos para el diseño de proyectos de mejora educativa, se definen indicadores y competencias que llevan a la prestación de un servicio educativo de calidad, etc. Todos estos son factores importantísimos en el proceso de *accountability*. Basada en el conocimiento interno del centro, la *accountability* pretende responder ante la comunidad con información respecto al logro de metas y objetivos; planteando el centro, al mismo tiempo, a la comunidad lo que requiere de ella. De este modo, la comunidad se involucra al ser considerada en la *accountability*.

El poner en práctica la rendición de cuenta requiere de mecanismos e instrumentos para desarrollar esta práctica, como por ejemplo:

- Sistemas de información e informes públicos: Básicamente legales y financieros, que se presentan con cierta periodicidad.
- Evaluaciones y mediciones de desempeño: Analizan el cumplimiento interno y externo de las metas y objetivos de la organización.
- Mecanismos participativos y consultivos: La participación es fundamental en la rendición de cuentas, tales como la consulta a la comunidad en sus variadas formas.
- Autorregulación: La formación de capacidades sobre la base de la reflexión de las propias prácticas, autocrítica que se materializa en procedimientos como: códigos de conducta, códigos de ética o cartas de principios, cartas internacionales de responsabilidad, acreditaciones o certificaciones por pares, guías de buenas prácticas...
- Certificación: Involucran a un agente externo que garantiza imparcialidad y rectitud en la aplicación de los criterios para evaluar según las normas de calidad.
- Mecanismos de auditoría social: Estos integran muchas herramientas como la información pública, las evaluaciones, los mecanismos participativos y los estándares de autorregulación.

La información y el acceso a la información son la base del sistema de transparencia y de la rendición de cuentas. Los flujos

de información recorren los modelos y formatos de la rendición de cuenta, y son los puentes que vinculan a los distintos actores.

Ya hemos dicho que el proyecto de presupuesto de un centro escolar público debe ir acompañado de una memoria justificativa que defina los objetivos a conseguir; los programas de gasto de que se compone; la justificación razonada de los ingresos que se prevé obtener y el precio, en cada caso, de los servicios o bienes que preste o facilite el centro. Por otro lado, cada vez son más necesarios los sistemas de información que propenden a procesos de toma de decisiones basados en criterios y análisis objetivos en la gestión de los centros escolares, con lo que un sistema de control de gestión por indicadores —preciso, confiable y adaptable— se constituye como una herramienta fundamental para el seguimiento económico de las instituciones escolares. De ese modo, surgen los sistemas de control de la gestión como instrumento gerencial estratégico, de información estadística, apoyados en índices y cuadros producidos de forma sistemática, periódica y objetiva, que permiten que la organización sea eficaz para captar recursos y eficiente para transformarlos y canalizarlos.

Para conseguir niveles adecuados de transparencia económica en los centros escolares públicos —informando razonadamente acerca de resultados, procesos y toma de decisiones— se necesita, además de un sistema de información interoperativo disponible en las distintas Administraciones Públicas, caminar hacia un sistema de indicadores de gestión económica confiable, preciso y adaptable para estos centros.

Un indicador es un instrumento de medición que permite comparar resultados. En el caso de los centros escolares públicos, un indicador económico es un dato estadístico sobre la economía del centro que sirve para determinar si la gestión económica va por buen camino y saber el grado de consecución de los objetivos del centro alcanzado tras dicha gestión. En este sentido, la utilización de indicadores económicos en los centros escolares públicos debe permitir ver como se alcanzan los objetivos o metas fijados por el centro, dentro de parámetros de eficacia y eficiencia, pero teniendo en cuenta siempre garantizar la calidad del servicio público prestado y la igualdad de oportunidades educativas de la población.

Los indicadores deben ser cuantificables. En este sentido, los indicadores cuantitativos que nos interesan tienen las ventajas siguientes:

- Permiten relacionar información proveniente de diferentes áreas, lo que hace posible una visión integral de la gestión económica del centro.
- Facilitan la elaboración rápida de diagnósticos objetivos.
- Permiten visualizar los datos históricos y su interpretación.
- Facilitan la proyección de tendencias y la proyección organizacional consiguiente.
- Hacen posible la comparación entre centros escolares.

Existen diferentes tipos de indicadores numéricos. Unos son los que se denominan como “razón”, que identifican la relación que se obtiene al dividir un dato entre su base, aclarando que el numerador y el denominador deben expresarse en unidades de medida de la misma naturaleza (por ejemplo, euros). Otros son los “porcentajes”, que representan el valor relativo de una medida con respecto al valor referencial igual a cien. Existen también los “promedios”, que se expresan a través de medidas estadísticas como media, mediana y moda, y representan la media de un valor con respecto al comportamiento del conjunto de datos. Finalmente, los “índices” que expresan las modificaciones de una variable con respecto a una base que se le asigna el valor de cien (es de

utilidad para analizar los cambios a lo largo del tiempo). En todos los casos citados, el indicador es algo que nos “indica, muestra, señala o cuantifica el grado en que las actividades de un proceso logran su objetivo”.

Lo primero que hemos de hacer al efectuar el análisis de la gestión económica de un centro escolar público es separar los movimientos económicos que forman parte de la cuenta de gestión del centro, de aquellos otros que son ajenos a ella. En este sentido, son ajenas a la cuenta de gestión del centro las ayudas y subvenciones que tengan como destinatarios directos a los alumnos, y todos aquellos otros movimientos económicos en los que el

centro escolar actúa como mero intermediario (ayudas de libros, tasas del seguro escolar, precios públicos, etc.)

Una vez depurado lo anterior, y considerando el capítulo de gastos propio del centro, cabe establecer un primer indicador para diferenciar el gasto de funcionamiento del centro en sentido estricto, o gasto de enseñanza, del gasto de los servicios complementarios de la enseñanza⁵ (básicamente el comedor y el transporte escolar —cuando estos son gestionados directamente por el centro— y las actividades extraescolares voluntarias de los alumnos). Separados los gastos de enseñanza de los gastos de servicios complementarios, los indicadores consiguientes pueden expresarse en forma de porcentajes, según se muestra en la Figura 7:

Figura 7. Índices de gasto: de enseñanza y de servicios complementarios

$$IGE = \frac{\text{Gasto enseñanza}}{\text{Gastos totales}} \cdot 100 \quad IGSC = \frac{\text{Gasto servi. compl.}}{\text{Gastos totales}} \cdot 100$$

IGE: Índice de gasto de enseñanza.
IGSC: Índice De gasto de servicios complementarios.

Identificado el gasto de enseñanza, se pueden calcular otros porcentajes de gasto como los relativos a mobiliario y equipos, suministros, comunicaciones, gastos diversos, etc., con expresiones sencillas tales como, por ejemplo, el índice de gasto en comunicaciones, que se obtiene mediante la expresión siguiente: $IGC = \text{gasto comunicaciones} / \text{gasto de enseñanza} \times 100$. De igual forma se operaría para obtener los índices de los demás epígrafes de gasto.

Descendiendo más todavía, se pueden calcular también porcentajes de partidas incluidas dentro de los propios epígrafes de gasto. Así, por ejemplo, en el epígrafe de adquisición de mobiliario y equipos, supuesta la adquisición de ordenadores, se puede poner este gasto en relación con la suma del gasto de dicho epígrafe, o también con el gasto de enseñanza del centro. Todo ello con formulas semejantes a las anteriores, cuyas expresiones generales para el cálculo de índices pudieran ser como las siguientes: $Ige = \text{gasto específico} / \text{gasto del epígrafe correspondiente} \times 100$; o también, si nos referimos a la relación más general con el gasto de enseñanza, $Ige = \text{gasto específico} / \text{gasto de enseñanza} \times 100$.

Hay determinados índices cuyo comportamiento a lo largo del tiempo interesa conocer. Por ejemplo, si nos referimos a ahorros energéticos y consumos razonables — particularmente de energía eléctrica y agua, en el marco de una política de medidas medioambientales— el seguimiento de los índices de gasto de dichos consumos a lo largo una serie de años puede guiar con acierto la gestión económica del centro escolar, en la procura de un gasto medioambiental sostenible. Siguiendo razonamientos anteriores, el procedimiento a seguir sería, tomando el epígrafe de gasto de

suministros, atribuir el valor 100 para el índice i de gasto de electricidad calculado en un determinado ejercicio presupuestario t , para seguir componiendo la serie de índices $i (t + n)$ en años sucesivos y comprobar, así, la evolución porcentual del consumo (a precios constantes) en relación con el 100 atribuido al índice inicial.

Obviamente, el gasto de enseñanza, los gastos de los epígrafes del gasto y las partidas de gasto que integran cada uno de éstos, se pueden poner en relación con el número de alumnos del centro, obteniéndose por este procedimiento otros indicadores económicos de uso práctico. En este sentido, si tomamos el ejemplo citado anteriormente del gasto en ordenadores dentro del epígrafe de adquisición de mobiliario y equipos, el indicador del gasto en ordenadores por alumno, expresado en euros, se presentaría mediante la expresión numérica siguiente: $Igo = \text{gasto en ordenadores} / \text{número de alumnos}$. De modo que puede establecerse la relación entre un gasto determinado y el número de alumnos del centro, mediante la expresión general siguiente: $Ige = \text{gasto específico} / \text{número de alumnos}$.

Más interés tienen los indicadores cuando los usamos en relación con el grado de consecución de objetivos previamente establecidos. En este sentido, la presupuestación en los centros escolares públicos puede contemplar diferentes objetivos, el primero de los cuales siempre ha de ser el mantenimiento operativo del centro. El Tabla 5 muestra un modelo de ordenación de objetivos y epígrafes de gasto, referido a un determinado ejercicio presupuestario; disponiendo de los espacios convenientes para cumplimentar la distribución del gasto según los objetivos establecidos.

⁵ Se entiende que estas actividades se autofinancian, con las aportaciones de los alumnos y las ayudas y becas que éstos reciben.

Tabla 5. Modelo de distribución del gasto por objetivos

OBJETIVOS	EPÍGRAFES DE GASTOS DEL CONCEPTO 229												Gastos concept. Distintos 229	TOTAL	
	Reparación y conservación					Material de oficina	Mobiliario y equipo	Suminis.	Comuni.	Transp.	Primas Seguros	Gastos diversos			Trabj. Empresas
	Edificios	Maquin.	Elemen. Transp.	Mobili. Enseres	Inform.										
Nº1: Mant. Oper.															
Nº 2:															
Nº3:															
Nº4:															
Nº5:															
Nº6:															
Nº7:															
Nº8:															
Nº9:															
Nº10:															
Nº11:															
...															
Total Presup. Gastos															

Algunos objetivos pueden ser establecidos con carácter general por la Administración Educativa correspondiente, aunque lo más frecuente es que sean los propios centros escolares públicos quienes los determinen en cada caso. De la relación entre objetivos y gastos pueden desprenderse numerosos indicadores. Los más inmediatos son las razones y los porcentajes. En la Figura 8 se muestran algunos ejemplos de expresiones numéricas que conducen al cálculo de este tipo de índices.

Figura 8. Índices de gasto: de enseñanza y de servicios complementarios

$$IO1 = \frac{\text{Gasto manenimiento operativo}}{\text{Gasto total}} \cdot 100;$$

$$IO2 = \frac{\text{Gasto objetivo 2}}{\text{Gasto total}} \cdot 100;$$

$$IO3 = \frac{\text{Gasto objetivo 3}}{\text{Gasto total}} \cdot 100;$$

$$IO_n = \text{Índice de porcentaje de gasto del objetivo}$$

En un siguiente nivel, dentro de cada objetivo se pueden descomponer los diferentes gastos, estableciendo los posibles indicadores, porcentajes principalmente, en función del interés que pueda tener su consecución.

Asimismo, se puede analizar, dentro de cada objetivo, el grado de ejecución presupuestaria alcanzado en cada uno de ellos, en relación con las cantidades presupuestadas en cada caso, atribuyendo el valor 100 a la cantidad presupuestada. La expresión numérica general para calcular estos índices podría ser: $Iep = \text{gasto ejecutado objetivo } n / \text{gasto presupuestado objetivo } n \times 100$.

Pueden ponerse también en relación el gasto por objetivos y el número de alumnos, en forma parecida a como hemos venido describiendo en párrafos anteriores. Y lo mismo se puede hacer

con partidas de gasto de cada objetivo, en relación con el número de alumnos del centro o de partícipes del objetivo en cuestión.

En fin, las posibilidades son muchas. Nadie mejor que los propios gestores de los centros escolares públicos para ir descubriendo el camino que aquí tan sólo pretendemos entrever. Definitivamente, incorporar un sistema de indicadores económicos a la gestión de los centros escolares públicos, no sólo es posible, también resulta conveniente para mejorar su gestión y la transparencia que se espera de ellos.

5. Una plataforma de transparencia: la Web del centro escolar

Ya hemos significado la importancia que tienen los medios informáticos en términos de transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, la pagina Web de los centros escolares públicos constituye una magnífica plataforma de transparencia. De modo que un adecuado uso de esta herramienta de comunicación puede contribuir notablemente a la mejora del nivel de calidad informativa que el centro escolar proporciona.

En términos generales, una Web bien gestionada debería cumplir, al menos, las funciones siguientes:

- Resultar atractiva como escaparate virtual de los servicios que el centro escolar ofrece.
- Canalizar mensajes de comunicación interna y externa.
- Servir de vehículo para la difusión de propuestas.
- Permitir la renovación de contenidos de forma que estos reflejen la actividad del centro escolar.
- Actuar de enlace o puente de comunicación entre el centro y la comunidad escolar del mismo.
- Actuar como herramienta de difusión/publicidad de las actividades del centro escolar.
- Funcionar como un recopilador de datos estadísticos sobre el funcionamiento del centro escolar.

En materia de transparencia económica del centro escolar público, esta plataforma informativa permite disponer, en tiempo real, de la información financiera que el centro posee: anuncios y convocatorias, precios, plazos, presupuestos y objetivos, ejecución presupuestaria, indicadores económicos, grado de consecución de objetivos, análisis en profundidad de la gestión económica realizada, rendición de cuentas, etc. Así, en el orden económico, los objetivos de la Web del centro escolar público deberían estar orientados a:

- Ser la ventana de transparencia económica del centro escolar público.
- Brindar acceso libre a la información económica del centro.
- Fomentar la cultura de la transparencia en el ámbito educativo.
- Facilitar una mayor fiscalización de los ciudadanos respecto del funcionamiento económico del centro escolar sostenido con fondos públicos.
- Reducir riesgos de ineficiencia en el uso de los recursos públicos puestos a disposición del centro escolar.
- Democratizar las decisiones del centro escolar público mediante una mayor y mejor participación de la ciudadanía.
- Constituirse en plataforma donde rendir cuenta pública de la gestión económica realizada por el centro escolar.

Obviamente, la información económica debe ser facilitada de forma ágil, bien estructurada y de manera inteligible. Siempre se ha mantenido que los datos numéricos son fríos, por ello, los indicadores económicos de gestión y la interpretación de los mismos pueden resultar de mucha utilidad para facilitar la comprensión de los datos financieros del centro escolar público.

Para que la comparación entre centros escolares sea posible, es necesario, además, que exista un consenso en materia de transparencia económica aplicable a toda la red de centros escolares públicos, para definir cuál ha de ser la información financiera básica que los centros deberían proporcionar a los ciudadanos a través de sus páginas Web; así como para establecer el alcance, contenido y forma de presentación de la misma.

6. Recapitulando

Los centros escolares públicos gozan cada vez más de mayor autonomía. Cuentan con amplio poder de decisión para ejecutar su presupuesto de funcionamiento. Ser autónomo implica responsabilidad y tener capacidad de rendir cuentas. Por ello, el centro escolar público debe contar con un sistema de indicadores propio, que oriente acerca de buenas prácticas en el ejercicio de su autonomía. Singularmente, la gestión de los recursos económicos disponibles debe ser cada día más eficiente, incorporando el concepto de sostenibilidad a dicha gestión, puesto que los recursos disponibles no son ilimitados y la continuidad en su actual magnitud tampoco está garantizada. Se trata, en definitiva, de racionalizar los gastos y optimizar los recursos.

Para que la sociedad perciba la educación como una inversión, no como un gasto, los centros escolares sostenidos con fondos públicos deben ser capaces de rendir cuentas, en un ejercicio de transparencia que explique a la sociedad el destino de los recursos recibidos, su adecuada utilización y la eficiente gestión de los mismos. Por consiguiente, los gestores de los centros escolares públicos deben continuar orientando la mejora de la calidad educativa en torno a un modelo de gestión más eficiente, responsable y transparente, desde el convencimiento de que, sin información, no hay rendición de cuentas. No hay que olvidar que la información y el acceso a la información son la base del sistema de transparencia y de la rendición de cuentas, ya que los flujos de información son los puentes que vinculan a los distintos sectores implicados en la Educación. Obviamente, corresponde a las Administraciones Educativas impulsar este cambio del modelo de gestión dirigido a la mejora del sistema educativo español.

Referencias bibliográficas

- BEHN, R. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- BOLADO SOMOLINOS, J.M.; y MEDINA RIVILLA, F. (2004). *La Gestión Económica de los Centros Docentes Públicos de Enseñanzas Escolares*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Subdirección General de Información y Publicaciones.
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. (2012). "Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". BOCG nº. 19-1, 7 de septiembre de 2012. Madrid.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. "Legislación sobre educación: autonomía de gestión económica de los Centros docentes públicos no universitarios". BOE., años 1987-2013. Madrid.
- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO. (2012). *Informe 2012 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2010-2011*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Subdirección General de Documentación y Publicaciones.
- FINKENSTEIN, N. (2000). *Transparency in Public Policy*. Great Britain and United States. USA.: Macmillan Press.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2012). *Encuesta del Gasto de los Hogares en Educación (EGHE curso 2011/2012)*. Metodología. Madrid: INE. Subdirección General de Estadísticas.
- MCEWEN, N. (1995). *Accountability in Education in Canada*. Ottawa: Canadian Journal of Education 20:1.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. (2012). *Datos y cifras. Curso escolar 2012/2013*. Madrid: Subdirección General de Documentación y Publicaciones.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. (2003). *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. París: OCDE.
- PERIE, M.; PARK, J.; y KLAU, K. (2007). *Key Elements for Educational Accountability Models* Washington D.C: Council of Chief State School Officers.

El autor

José Manuel Bolado Somolinos

Es Catedrático de Instituto, en excedencia. Inspector de Educación, procedente del antiguo Cuerpo de Inspectores de Enseñanza Media, integrado en el actual CISAE. Ha sido Inspector Central de Bachillerato y Jefe de Servicios Pedagógicos de la Inspección Central de Bachillerato. Director del Colegio español "Miguel de Cervantes", de Sao Paulo (Brasil). Agregado y Consejero de Educación en el exterior. Desde el año 1991 desempeña su labor como Inspector General de Servicios del Ministerio de Educación.



LA TRANSPARENCIA ECONÓMICA EN LOS CENTROS PRIVADOS CONCERTADOS. CONTEXTOS, COSTES Y EFICIENCIAS

ECONOMIC TRANSPARENCY IN STATE-SUBSIDIZED SCHOOLS. CONTEXTS, COSTS AND EFFICIENCIES

Luis Centeno Caballero

Abogado

Resumen

Al aproximarnos al importante tema planteado: “la transparencia económica en los centros sostenidos con fondos públicos”, detectamos la amplitud de enfoques que puede presentar y la disparidad de visiones que se están transmitiendo desde foros diversos. Por ello, es preciso acotar la dimensión de estudio, desde un punto de vista subjetivo: ajustándonos a los centros privados concertados, y desde un punto de vista objetivo, en relación a estos apartados: a) Transparencia en relación a la cuantía del módulo y su acomodación al coste real de la enseñanza; b) Transparencia en relación al uso y destino de los fondos públicos recibidos: desde los órganos internos del propio Centro privado concertado y desde los órganos externos de la Administración pública; c) Transparencia en relación a las cantidades previstas en la Ley de Presupuestos y gestionadas directamente por las Administraciones (gastos variables); d) Previsiones legales contenidas en la Ley Orgánica de Educación (LOE: Disposición Adicional Vigésimonovena), en el Proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y el Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Palabras clave: transparencia, conciertos educativos, rendición de cuentas, consejo escolar, control financiero, costes imputables, auditorías, déficit económico.

Abstract

In an effort to analyze the important issue raised “Economic transparency in publicly funded centers” we detect the amplitude of approaches that it may present and the disparity of views that are being transmitted from different forums. It is therefore necessary to limit the study, from a subjective point of view: limiting ourselves to publicly funded private schools and from an objective point of view, in relation to these sections: a) Transparency regarding to the size of the module and its accommodation to the real cost of education; b) Transparency regarding the use and allocation of public funds received: from the internal organs of publicly funded private center itself and from the external organs of public Administration; c) Transparency regarding the amounts provided for in the Budget Law and managed directly by Administrations (variable costs); d) Legal estimates contained in the Ley Orgánica de Educación (LOE: twenty-ninth final disposal), in the Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) project and in Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno project. Ley de Transparencia Project, Public Access to Information and Good Governance.

Keywords: transparency, educational agreements, justification of accounts, school council, financial control, attributable costs, audits, economic deficit.

1. Introducción

El artículo 27 de la Constitución Española señala en su Apartado 1 que “todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”. Asimismo, para garantizar dicha libertad de enseñanza, añade en su Apartado 6 que “se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales”.

En dicho artículo, se recogen también importantes obligaciones derivadas de dicha libertad de enseñanza, como la establecida en el Apartado 3 que indica “los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”, que, unido a la declaración de “la enseñanza básica es obligatoria y gratuita”, nos lleva a la configuración en el sistema educativo español de una doble red de centros sostenidos con fondos públicos: los centros de titularidad pública y los centros de titularidad privada acogidos a la financiación pública mediante el régimen de conciertos previsto en la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE, 1985).

Son muchos los que siguen defendiendo el carácter “público” del servicio educativo, con base, entre otros fundamentos, en el artículo 108.4 de la vigente Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006). Sin embargo, esta misma ley señala en su Preámbulo que “la Constitución Española reconoció la existencia de una doble red de centros escolares, públicos y privados, y la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) dispuso un sistema de

conciertos para conseguir una prestación efectiva del servicio público y social de la educación, de manera gratuita, en condiciones de igualdad y en el marco de la programación general de la enseñanza. Ese modelo, que respeta el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, ha venido funcionando satisfactoriamente, en líneas generales”.

El mismo Preámbulo de la Ley Orgánica de Educación (LOE) añade que “se trata, en última instancia, de que todos los centros, tanto los de titularidad pública como los privados concertados, asuman su compromiso social con la educación y realicen una escolarización sin exclusiones, acentuando así el carácter complementario de ambas redes escolares, aunque sin perder su singularidad. A cambio, todos los centros sostenidos con fondos públicos deberán recibir los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir sus tareas”.

Por consiguiente, disponemos de un sistema educativo articulado en torno a centros privados y públicos (artículo 108.1 de la LOE), en función de su titularidad. Asimismo, para la prestación del servicio público y social de la educación en condiciones de libertad, se regula una complementariedad de centros sostenidos con fondos públicos: centros de titularidad pública y centros privados concertados. Ambos deben cumplir el conjunto de derechos y obligaciones establecido por la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) y la Ley Orgánica de Educación (LOE). En este artículo, trataremos de la transparencia económica de los centros privados concertados.

El vigente régimen de conciertos, instaurado por la LODE, posee un antecedente en la Ley General de Educación de 1970 que

preveía la financiación de los centros a través de un régimen de conciertos que no llegó a aplicarse, manteniendo una red parcial de subvenciones en los niveles obligatorios.

Como señalaba la LODE y actualizó la LOE, el titular del centro asume unas obligaciones que comprenden:

- a. La impartición gratuita de las enseñanzas objeto del concierto.
- b. La no lucratividad de las actividades escolares complementarias, de las actividades extraescolares y de los servicios complementarios.
- c. La aplicación de los criterios de prioridad en el proceso de admisión de alumnos en los supuestos de insuficiencia de plazas disponibles y la participación, de forma equilibrada, en la escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales.
- d. La existencia de un Director con las funciones y forma de designación previstas en la LODE.
- e. La intervención de profesores, padres de alumnos y, en su caso, de alumnos en el control y gestión a través del consejo escolar del centro, cuya composición y competencias define la propia ley (LODE).
- f. El establecimiento de un sistema de pago “delegado” de los salarios del personal docente, a favor de la Administración educativa y en nombre de la entidad titular del centro.
- g. El sometimiento al control de la aplicación de los fondos públicos percibidos por el centro.

A cambio, los poderes públicos (en la actualidad, las Administraciones Educativas de las Comunidades Autónomas), quedan obligados a:

1. Abonar a los centros el coste de impartición de las enseñanzas en régimen de gratuidad, es decir, dotando a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de estas enseñanzas.
2. Reconocer a los centros concertados los beneficios fiscales y no fiscales de las entidades benéfico-docentes.
3. Contar con la oferta de los centros concertados en la definición de la programación de la oferta educativa de las enseñanzas declaradas gratuitas por ley. Asimismo, a tenor del artículo 117.7 de la LOE, las Administraciones Educativas podrán incrementar los módulos para los centros privados concertados que escolaricen alumnos con necesidad específica de apoyo educativo, en proporción mayor a la establecida con carácter general o para la zona en la que se ubiquen.

2. Transparencia en relación a la cuantía del módulo y su acomodación al coste real de la enseñanza

El módulo de conciertos es la cantidad que el Estado destina por cada unidad o aula en un centro privado concertado, para que se pueda impartir la enseñanza en condiciones de gratuidad. Por consiguiente, garantizar dicha gratuidad es la primera condición o el primer objetivo del módulo de conciertos.

El artículo 117 de la vigente LOE señala que “1. La cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros privados concertados, para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas objeto de concierto, se establecerá en los presupuestos de las Administraciones correspondientes”, para añadir a continuación, “2. A efectos de la distribución de la cuantía global a

que hace referencia el apartado anterior, el importe del módulo económico por unidad escolar se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado y, en su caso, en los de las Comunidades Autónomas, no pudiendo en éstos ser inferior al que se establezca en los primeros en ninguna de las cantidades en que se diferencia el citado módulo, de acuerdo con lo que se establece en el apartado siguiente”.

Por consiguiente, el módulo de conciertos por unidad se fija todos los años en los Presupuestos Generales del Estado con carácter básico y mínimo para todas las Comunidades Autónomas; si bien, éstas pueden establecer, a su vez, el módulo en sus respectivas leyes de presupuestos, siempre que la cuantía fijada no sea inferior a la establecida por el Estado, tanto en el importe total del módulo como en la cuantía de cada una de las tres partidas que lo componen: “Otros Gastos”, “Salarios de personal docente” y “Gastos Variables”.

Asimismo, en la Disposición Adicional Vigésimoviena de la LOE se establece la obligación para la Administración de fijar los importes de los módulos económicos establecidos, de acuerdo con el artículo 117 de la propia ley, en función de las nuevas enseñanzas reguladas en la misma y dentro del plazo de implantación de la reforma educativa aprobada en 2006.

Por ello, en clave de transparencia económica, la cuestión capital, por consiguiente, es ¿cuánto cuesta el puesto escolar en la enseñanza concertada y en la enseñanza pública? La respuesta es muy compleja y no hay unanimidad en las cifras, aunque sí se pueden sacar importantes conclusiones. Pero, antes de llegar a las cifras, es necesario hacer una distinción fundamental: ¿debemos hablar de coste o de gasto? ¿Por qué los estudios publicados por organizaciones privadas e instituciones públicas hablan del coste de la educación cuando realmente manejan cifras sobre el gasto empleado, que no tienen en cuenta numerosos conceptos necesarios para el funcionamiento de los centros educativos?

2.1. Déficit inicial de la partida de “Otros Gastos”

La primera discriminación entre ambas redes se produjo en el propio origen de la LODE y en el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos de 1985, ya que ambas disposiciones no pretendieron fijar un esquema de financiación real del coste de la enseñanza, partiendo de cálculos económicos precisos que marcasen el régimen a seguir, sino que determinaron un conjunto de conceptos a financiar, con cargo al módulo de conciertos, dejando fuera otros muchos de enorme importancia en el funcionamiento práctico de las unidades.

De esta manera, por ejemplo, se excluyó de manera tajante el concepto de amortizaciones de ningún tipo. Es decir, la propia norma administrativa reguladora del régimen de conciertos no admitía la imputación de conceptos claros de gasto real, aunque respondiesen a depreciaciones efectivas y estuviesen contabilizadas, tal y como se establece en las normas fiscales para que las mismas puedan contar con la consideración de partida deducible a efectos de la liquidación del Impuesto sobre Sociedades.

Esta interpretación restrictiva, impuesta por el Reglamento de 1985, se consolidó en 1995 con la aprobación de la Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Educativos (LOPEG), que modificó el texto inicial del artículo 49.3 de la LODE, trasladando al mismo el contenido previsto en el mencionado Reglamento de Conciertos, en lo concerniente a la composición de la partida de “Otros Gastos”, dedicada a los gastos de funcionamiento del centro.

De esta manera, podemos afirmar que las cantidades inicialmente presupuestadas por el Estado para financiar los gastos de

funcionamiento de los centros concertados no cubrían, ni siquiera en 1985, el coste real de impartición de la enseñanza. Y ¿por qué el sistema de concertos no se colapsó en ese mismo momento? Precisamente, porque los titulares de los centros concertados tuvieron que soportar una progresiva y continuada descapitalización de su inmovilizado, que deben afrontar con otro tipo de recursos propios, destinados de forma necesaria para seguir ofreciendo a la sociedad los servicios educativos de calidad que ésta demanda.

En este punto, cabe preguntarse por qué la Administración no tuvo en consideración, a la hora de fijar la cuantía inicial del módulo de concertos, los fundamentos y conceptos contenidos en la Orden de 15 de julio de 1972, sobre clasificación de costes de centros docentes.

En primer lugar, hay que señalar que la LODE surgía con el objetivo de cumplir el mandato constitucional de regular el dere-



cho a la educación y la libertad de enseñanza, teniendo en cuenta las exigencias establecidas por la propia Constitución respecto al gasto público: por un lado, su distribución tenía que ser equitativa y orientada a financiar la gratuidad del servicio educativo y, por otro lado, debía optimizar el rendimiento educativo del gasto velando por la transparencia en su aplicación, mediante los oportunos mecanismos de control y participación social en la gestión. Con estas premisas, se articuló el régimen de concertos educativos a través del cual se materializaría el sostenimiento público de los centros privados concertados que, junto con los públicos, contribuirían a hacer posible el derecho a la educación gratuita en los niveles básicos.

Lo lógico y coherente, por lo tanto, hubiese sido, en ese momento inicial determinar, con la mayor precisión posible, el coste real del puesto escolar por alumno o por unidad en la enseñanza pública y en la enseñanza concertada. Y desde ahí, fijar unas cuantías realistas del módulo económico de concertos. Sin embargo, para desgracia de los titulares de centros y de la sociedad en su conjunto, esta determinación no se efectuó, a pesar de disponer de una Orden sobre clasificación de costes de centros docentes, que, efectivamente, podía haber servido de punto óptimo de partida. Es más, algunos conceptos incluidos en dicha Orden, fueron expresamente excluidos de la normativa reguladora del régimen de concertos, como fue el caso de las amortizaciones y de los intereses del capital propio.

En concreto, la Orden de 1972 sobre clasificación de costes de centros docentes (excepto Universidades), publicada en el BOE del 28 de julio, habilitaba un modelo básico y común de clasificación de costes, general para todos los centros. Según se expresaba en la misma, la clasificación fijada había sido elaborada con criterios de generalidad, adecuados a sus distintas funciones, y que incluía, eventualmente, conceptos inusualmente aplicados en las Administraciones Públicas, aunque sí utilizados en el sector privado, distinguiendo los siguientes conceptos:

- a. Costes de capital (bienes inmuebles y muebles).
- b. Costes de sostenimiento (costes de personal y consumo de bienes y servicios).
- c. Amortizaciones (depreciación anual de los bienes inmuebles y muebles inventariables).
- d. Intereses de las inversiones (cuantía de los rendimientos que deja de percibir el centro por el hecho de dedicar su capital a la actividad educativa).

Según determina la versión actual del contenido de la partida de “Otros gastos”, reflejada en el artículo 117.3 de la LOE, en ella se incluyen: “las de personal de administración y servicios, las ordinarias de mantenimiento, conservación y funcionamiento, así como las cantidades que correspondan a la reposición de inversiones reales. Asimismo, podrán considerarse las derivadas del ejercicio de la función directiva no docente. En ningún caso se computarán intereses del capital propio. Las citadas cantidades se fijarán con criterios análogos a los aplicados a los centros públicos”.

2.2. La partida de “Otros Gastos” ha sufrido una progresiva pérdida de poder adquisitivo

La partida de “Otros gastos” dedicada a los gastos de funcionamiento del Centro no sólo nació insuficiente por no haberse realizado un cálculo riguroso del coste del puesto escolar, sino que, además, ha perdido progresivamente, año a año, poder adquisitivo en comparación con el incremento de precios al consumo (IPC). Aunque parezca ilógico, la partida de “Otros Gastos” del módulo de concierto, incluida en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, no sólo no ha recuperado terreno frente a la carestía de los productos básicos, sino que ha aumentado su diferencial negativo hasta llegar al 33,74 % en el período 1993-2012 (mientras el IPC ha crecido un 73,10 % en dicho margen temporal, la partida de “Otros Gastos” lo ha hecho en tan sólo 39,36 %). En la gráfica de dichos años podemos observar cómo, en varios períodos, la partida de “Otros gastos” se mantuvo congelada (1995, 1996 y 1997), a pesar de los incrementos de IPC, y cómo la tónica mayoritaria ha sido la de subidas por debajo del índice de precios al consumo. Es más, en los últimos años, la partida sufrió los recortes motivados por la situación excepcional de crisis económica (2011 y 2012).

Por consiguiente, podemos extraer una segunda afirmación respecto a las cantidades destinadas por la Administración para financiar los costes de funcionamiento de los centros concertados: ha venido experimentando una pérdida constante, gradual y acumulada de su poder adquisitivo.

2.3. Insuficiencia de la partida de “Otros Gastos” para hacer frente a gastos ordinarios y necesarios de funcionamiento

Otro dato a tener en cuenta lo encontramos al comparar la financiación mínima contenida en el módulo de conciertos, aprobado en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, con el importe atribuible al pago de las nóminas del personal de administración y servicios (PAS o personal no docente) por unidad escolar.



Tomando como referencia la plantilla promedio por unidad en los centros que dispongan de 12 unidades en funcionamiento—referencia admitida por el propio Ministerio de Educación Cultura y Deporte en la Ley de Presupuestos Generales de Estado (LPGE) para 1995, con el fin de realizar el cálculo del importe adicional de la partida de “Otros Gastos” de los centros de Islas Baleares, Ceuta y Melilla, para financiar los pluses de insularidad y residencia, respectivamente, del personal no docente afecto a las unidades concertadas— las estimaciones efectuadas por Escuelas Católicas, veían a demostrar como el coste salarial del Personal de Administración y Servicios para 2009 (teniendo en cuenta una media de 5 trienios de antigüedad para el mismo) no se pudo financiar en su totalidad con los ingresos que correspondían a las partidas mínimas aprobadas en la LPGE para las enseñanzas de E. Infantil, E. Primaria y Educación Especial Básica.

El importe atribuible por unidad en funcionamiento supuso un déficit estimado en 2009 de 1.062,92 euros por cada unidad concertada de E. Infantil o de E. Primaria, y de 621 euros anuales, en el caso de unidades de Educación Especial básica. El déficit descrito se incrementaba, además, en cuanto el coste de la Paga Extraordinaria por Antigüedad en la empresa (PEA) a que tenía derecho el PAS, en ese momento en virtud del V Convenio Colectivo de Enseñanza Concertada y otros gastos obligatorios derivados de la contratación de este personal.

En el caso de otros niveles no se absorbía el total de la partida con la financiación del coste del PAS, pero se consumía entre el

74-90 % del importe de la misma. De este modo, si en el mencionado estudio se eliminaba el efecto de la antigüedad, esto es, no se imputa retribución alguna por dicho concepto, los datos del consumo de las diferentes partidas de “Otros Gastos” hubieran sido:

- En E. Infantil y E. Primaria: el coste de PAS consumiría el 99,79 % de la partida de “Otros Gastos”.
 - En E. Especial Básica: consumiría el 93,55 %.
 - En 1º y 2º de ESO: consumiría el 76,76 %.
 - En 3º y 4º: consumiría el 69,54 %.
- En Bachillerato: consumiría el 63,08 %.

Cabe, pues, hacerse de nuevo la reflexión: ¿cuál es el déficit real de la partida de “Otros Gastos” del módulo oficial de conciertos? El Ministerio de Educación Cultura y Deporte ha obviado realizar un estudio pormenorizado de la adecuación del módulo de conciertos con el coste real de impartición de las enseñanzas, a pesar del mandato legal contenido en la Disposición Adicional Vigésimoviena de la Ley Orgánica de Educación (LOE) y de la luz verde dada por el entonces titular del Departamento de Educación, D. Ángel Gabilondo. Volveremos sobre los trabajos realizados por la Comisión de Estudio en el Apartado 5 de este artículo.

Pero, a falta de un estudio oficial detallado en el marco de la citada Disposición, baste como muestra el Informe del INE elaborado en el año 1995, sobre el coste de la enseñanza privada en el conjunto del Estado. Comparando sus cifras con los módulos fijados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para las unidades concertadas en el año 2000 (BOE del 30 de diciembre de 1999), y aplicando la corrección correspondiente del IPC, se puede concluir que el déficit por unidad de los centros concertados, como media, sería:

- Educación Infantil (segundo ciclo): 701,09€ (déficit/unidad).
- Educación Primaria: 7.211,40 € (déficit/unidad).
- ESO (primer ciclo): 3.186,16 € (déficit/unidad).

2.4. Criterios análogos a tener en cuenta a los aplicados a los centros públicos para la asignación económica de la partida de “Otros Gastos”, de los módulos de conciertos

Efectivamente, si el artículo 117.3.b) de la Ley Orgánica de Educación (LOE) establece que las cantidades de la partida de “Otros Gastos” se fijarán con criterios análogos a los aplicados a los centros públicos, cómo se han ponderado por parte de las Administraciones Educativas dichos criterios, teniendo en cuenta que en los gastos de funcionamiento de los centros públicos están excluidos los costes derivados de la contratación de personal.

Aunque parezca absurdo, en la actualidad no existe ninguna norma administrativa de carácter básico que especifique qué criterios se han de adoptar para determinar la asignación económica de la partida de “Otros Gastos”, destinada a atender los gastos de funcionamiento de los centros concertados, en función de los aplicados en los centros públicos.

En los últimos años, se han dado pasos en la senda de la homologación retributiva de los docentes de los centros privados concertados, en relación a los centros públicos. Sin embargo, la equiparación de la financiación de las partidas destinadas a financiar los gastos de funcionamiento de ambos tipos de centros, sigue pendiente.

Y de conformidad con el eje del presente artículo —la transparencia económica de los centros privados concertados— los padres de alumnos y, en general, la sociedad en su conjunto, desconoce que los titulares de los centros privados concertados deben afrontar con la partida de “Otros Gastos”, reflejada en los módulos oficiales de las Leyes de Presupuestos, una serie de gastos para los que los centros públicos cuentan con otras vías de financiación. Analicemos algunos ejemplos:

- a. Los centros privados concertados deben extraer de la partida de “Otros Gastos” la financiación del coste de contratación del Personal de Administración y Servicios (PAS), mientras que en los centros públicos está expresamente excluido todo coste derivado de la contratación de personal.
- b. La partida de “Otros Gastos” de los centros privados concertados queda prácticamente consumida con los gastos del PAS, como se ha expuesto anteriormente.
- c. En los centros públicos de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Especial, el estado de gastos no recoge los destinados al mantenimiento de los inmuebles, ni los ocasionados por la conservación y reparación de los mismos, los cuales son sufragados por las Administraciones Locales o Entidades de derecho público titulares de los edificios.
- d. Los centros privados concertados deben atender con la partida de “Otros Gastos”, también, la reposición y mantenimiento de todo el inmovilizado del centro afecto a la impartición de la enseñanza concertada. En el sector público, el mantenimiento y reposición de las grandes inversiones se canaliza a través de programas centralizados de inversiones.
- e. La prohibición de imputar amortizaciones a la partida de “Otros Gastos” ha llevado a los centros privados concertados a una progresiva y aguda descapitalización.
- f. La propia LOE habilitó, por primera vez, que a través de la partida de “Otros Gastos” se pudiera atender a los costes derivados del personal destinado a la función directiva no docente. A pesar de ello, los módulos no experimentaron ningún incremento específico para atender este nuevo concepto. Es más, con la crisis económica surgida a partir del año 2008, los módulos de conciertos sufrieron en 2010 un recorte de un 5 % en las partidas de gastos de personal y de un 1,67 en la de “Otros Gastos”.

En consecuencia, la adecuada y necesaria revisión de la financiación de la enseñanza concertada, en analogía con la financiación que reciben los centros públicos, exige una total transparencia por parte de todas las Administraciones Educativas, a la hora de concretar los criterios básicos de analogía que se deben tomar como referencia.

2.5. Gasto comparado entre las unidades (aulas) concertadas y las unidades (aulas) de centros de titularidad pública

Es una afirmación ampliamente generalizada: el coste por unidad o puesto escolar en la enseñanza concertada supone un gasto para las Administraciones Públicas muy inferior al de la enseñanza pública. La propia Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, en palabras de su entonces titular, D. Luis Peral, reconocía, en el año 2004 ante una televisión pública, (Telemadrid, 2 de junio de 2004) que el gasto por cada plaza de enseñanza pública era un 55 % más alto que en un plaza de un centro privado concertado. Dicho dato porcentual de gasto o similar se reproduce en las cuentas públicas de otras Administraciones Educativas.

Según la publicación “Las cifras de la educación en España. Curso 2001/2002”, elaborado por el propio Ministerio de Educación, el total de alumnos matriculados en enseñanzas de régimen general no universitario ascendía en aquel curso a 6.830.185 alumnos. Sin embargo, en el desglose de esta cifra no se especifica el número de alumnos en centros privados concertados, dado que sólo se diferencia entre enseñanza pública y enseñanza privada. No obstante, el estudio ofrece el porcentaje de alumnos que cursan sus estudios en la enseñanza concertada, por lo que aplicando dicho tanto por ciento sobre el total de alumnado, se obtiene el número de alumnos matriculados en la enseñanza pública y en la enseñanza privada concertada.

Asimismo, el propio Ministerio de Educación ofrece el gasto público en educación no universitaria, incluyendo Administraciones no educativas (otros Ministerios, Consejerías y Ayuntamientos). La cifra ascendía en ese Curso 2001/2002 a 20.420.583.000 €, de los cuales el 79,3 % se destinaba a la enseñanza pública, el 15,7 % a conciertos y subvenciones a la enseñanza privada, y el 5 % a gastos de capital y activos y pasivos financieros. Con estos datos, aplicando las divisiones correspondientes, se llegaba a los datos siguientes: el gasto público por alumno de enseñanzas no universitarias fue de 3.517,62 € en la enseñanza pública y de 1.840,75 € en la enseñanza privada concertada. Por consiguiente, en ese año 2001, las Administraciones públicas invertían casi un 50 % más en sufragar el gasto de un puesto escolar en la enseñanza pública, frente a la concertada.

En los datos publicados por el Ministerio de Educación Cultura y Deporte (Memoria Anual Curso 2008-2009), se revela que, mientras el gasto medio por alumno en la enseñanza pública fue de 6.187 euros, en la concertada fue de 3.026 €. En esta misma línea, a tenor de la Memoria del citado Ministerio del curso escolar 2010-11, la plaza en un centro privado concertado le “cuesta” a la Administración un 46,1 % de lo que le “cuesta” en un centro público del mismo nivel educativo. Así, en plena crisis económica y con reducciones del módulo de conciertos en 2010 y 2011, las Administraciones Educativas dedicaron una media de 2.970 € para financiar el puesto escolar en la enseñanza concertada, es decir, casi 3.500 € menos que el mismo puesto en la enseñanza pública.

3. Transparencia en relación al uso y destino de los fondos públicos recibidos: desde los órganos internos del propio centro privado concertado y desde los órganos externos de la Administración Pública

3.1. La función del Consejo Escolar: control interno

Una parte esencial de la transparencia económica de los centros privados concertados es la fuente de la que emana dicha obligación. La Constitución de 1978 recoge en su artículo 27.7 que “los profesores, padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca”. Es decir, es la misma Constitución la que establece la transparencia en el control y gestión de los fondos públicos recibidos de la Administración.

Y el anunciado desarrollo legal en dicho precepto llegó en 1985, a través de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), que instauró el régimen de conciertos con la existencia de un Consejo Escolar de centro, integrado por el Director y representantes del titular, padres, profesores, alumnos y

personal no docente, constituyendo una de las competencias del citado órgano “aprobar, a propuesta del titular, el presupuesto del centro en lo que se refiere tanto a los fondos provenientes de la administración como a las cantidades autorizadas, así como la rendición anual de cuentas”.

Asimismo, el propio Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos (BOE del 27 de diciembre), dispone que “las cantidades abonadas por la Administración para los otros



gastos del centro concertado se justificarán, al final de cada curso escolar, mediante aportación por el titular de la certificación del acuerdo del Consejo Escolar aprobatorio de las cuentas” (Art. 40).

Mediante este procedimiento, los titulares de los centros privados concertados tienen que presentar al Consejo Escolar, una vez finalizado el curso escolar, un informe desglosado del empleo de las cantidades recibidas de la Administración en concepto de “Otros Gastos”, lo que constituye una completa rendición de cuentas, así como de las cantidades autorizadas por la Administración relacionadas con las actividades escolares complementarias. De este modo, los representantes de todos los sectores de la comunidad educativa de cada centro concertado conocen el destino de los fondos públicos percibidos y de las cantidades autorizadas por la Consejería, pudiendo solicitar justificación documental de cada pago realizado (nóminas del personal no docente, pago a proveedores, compra de material de reposición, gastos de mantenimiento, etc.).

3.2. La intervención pública de Hacienda (auditorías): control externo

En virtud de lo establecido en el artículo 41 del mencionado Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior [referido al Consejo Escolar], los centros concertados quedarán sujetos al control de carácter financiero que las disposiciones vigentes atribuyen a la Intervención General de la Administración del Estado o al órgano equivalente de las Comunidades Autónomas”.

Efectivamente, las auditorías de la Intervención de Hacienda de cada Comunidad Autónoma, avalan que las cantidades asignadas a cada Centro se emplean correctamente en gastos defuncionamiento o mantenimiento del mismo. Pero también avalan que las cuantías del módulo de conciertos reflejadas en las Leyes de

Presupuestos no cubren el coste real de impartición de las enseñanzas. Por citar un ejemplo, los informes públicos de las auditorías realizadas por la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid, referidas al curso 2002/2003, revelan que el déficit de la partida de “Otros Gastos” del módulo oficial, osciló entre un 49 % y un 106 %.

Precisamente por esta razón, los titulares de los centros privados concertados tienen que recurrir a otras vías de financiación complementarias permitidas por la ley. Es más, la propia Ley (en este caso fue la Ley Orgánica de la Participación, Evaluación y el Gobierno de los centros docentes, LOPEG, de 1995) tuvo que modificar el contenido del artículo 51 de la LODE, para establecer que el cobro de las actividades extraescolares y los servicios complementarios podrían “contribuir al mantenimiento y mejora de las instalaciones”.

De este modo, el propio PSOE que había aprobado la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) en 1985, tuvo que reconocer, diez años después, las deficiencias prácticas del sistema de conciertos, en este caso, centrada en la insuficiencia de la partida de “Otros Gastos”, y abrió una vía legal que permitiese obtener ingresos complementarios que evitasen la quiebra total de los centros concertados. Y fue ese mismo partido el que, en 2006 mediante el artículo 88 de la LOE, remarcó la prohibición de que los centros públicos y privados concertados pudieran establecer cuotas *obligatorias* a las

familias por recibir las enseñanzas de carácter gratuito, dejando la puerta abierta a las aportaciones voluntarias que aliviase el creciente déficit generado por el sistema de conciertos. El mismo artículo 88 recordó expresamente en su apartado 2 que “las Administraciones Educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito”, sin que hasta la fecha se haya cumplido tal mandato.

En este sentido, una de las cuestiones que investiga con rigor la Intervención de Hacienda en sus auditorías anuales a los centros concertados (mediante consultas directas a las familias) es el carácter voluntario de cualquier cantidad entregada por éstas al titular del centro educativo; bien en concepto de cuotas por actividades o servicios (por definición, de elección voluntaria), o en concepto de aportaciones o donativos remitidos, fruto de la liberalidad de cada padre/madre de alumno. Por consiguiente, la transparencia, en estos casos, está salvaguardada por las propias auditorías externas a que son sometidos todos los centros privados concertados.

4. Transparencia en relación a las cantidades previstas en la Ley de Presupuestos y gestionadas directamente por las Administraciones (Gastos Variables)

En virtud de lo dispuesto en el artículo 117 de la LOE, la partida de “Gastos Variables” del módulo de conciertos pretende cubrir aquellos costes salariales y de Seguridad Social del personal docente que dependen de factores que varían en función de cada trabajador y centro.

Las cantidades correspondientes a la partida de “Gastos Variables” se recogen en un fondo general que se distribuye de forma

individualizada entre el personal docente (en régimen de pago delegado) de los centros privados concertados, de acuerdo con las circunstancias que concurren en cada profesor y aplicando criterios análogos a los fijados para el profesorado de los centros públicos. Esta partida constituye, aproximadamente, el 10 % del módulo por unidad fijado en la LPGE.

En la práctica, a pesar del amplio listado de conceptos incluidos en esta partida (cada vez mayor, sin que el Estado haya incrementado las cuantías de forma proporcionada), siempre han quedado conceptos necesarios para el funcionamiento de los centros, excluidos de esta partida. Incluso, el crédito presupuestario para esta parte del módulo nunca ha sido cuantificado por parte de las Administraciones Educativas, ni se ha hecho público el balance final de cada ejercicio. Dado que en las Leyes de Presupuestos, esta cuantía aparece reflejada como una “cantidad media por unidad”, no ha sido posible un seguimiento jurídico y económico sobre la aplicación de la misma.

5. Previsiones legales contenidas en la Ley Orgánica de Educación (LOE: disposición adicional vigesimonovena), en el proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y el proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

5.1. Ley Orgánica de Educación (LOE): Comisión de Estudio de la cuantía del módulo de conciertos

Tal y como se ha indicado anteriormente, la Disposición Adicional Vigésimonovena 2 de la LOE establece que “en el seno de la Conferencia Sectorial se constituirá una Comisión, en la que participarán las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la enseñanza privada concertada, para el estudio de la cuantía de los módulos de concierto, que valore el coste total de la impartición de las enseñanzas en condiciones de gratuidad”.

El objeto del citado estudio, en conexión con los preceptos concordantes de la misma Ley, consiste concretamente en valorar el coste total de impartición de las enseñanzas en los centros privados concertados, en condiciones de gratuidad, calidad e igualdad (LOE, Disposición Adicional 29.2, 88.2, 117.3, 122.1 y 155.1), al efecto de fijar los importes de los módulos de conciertos (LOE Disposición Adicional 29.1) de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año (LOE 117.2). Y, como consecuencia de ello, abordar la redacción del artículo de la Ley de Presupuestos referido a “Módulo económico de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados”.

A tal efecto, después de 4 años desde la publicación de la LOE (en 2006), el titular del Ministerio de Educación en ese momento, D. Ángel Gabilondo, dispuso la constitución de dicha Comisión, para cumplir el mandato legal y fijar la cuantía de los módulos de conciertos en términos de coste total de impartición de las enseñanzas gratuitas. Sin embargo, a pesar de las numerosas reuniones y las propuestas y aportaciones de las organizaciones de titulares más representativas, principalmente FERE-CECA y EyG (ESCUELAS CATÓLICAS), el propio Ministerio no permitió llegar a una conclusión que hubiesen permitido sentar las bases de una adecuación real del módulo de conciertos, con la fijación de unos módulos de referencia ligados al coste real.

Sin embargo, de los trabajos realizados se pudieron extraer una serie de consideraciones:

- a. El coste se ha de fijar por unidad escolar, ya que el módulo es por unidad escolar, y se han de diferenciar los módulos correspondientes a las distintas enseñanzas previas a la Universidad: Educación Infantil, segundo ciclo; Educación Primaria; Educación Especial (educación básica/primaria); Educación Especial (transición para la vida adulta); ESO; Bachillerato; ciclos formativos (organizados por grupos y Programas de Cualificación Profesional Inicial; así como los referidos a Educación Infantil, primer ciclo, Curso de Acceso a grado y Curso de Acceso a grado superior.
- b. Teniendo en cuenta la estructura de costes de los centros, se hace necesario diferenciar el módulo de conciertos de centros de una línea, de los de dos o más líneas, siendo aquél necesariamente superior.
- c. Al aludir la LOE al “coste total” —que complementa el principio de que el módulo de concierto ha de asegurar que la enseñanza se imparta en condiciones de gratuidad— en la determinación de la cuantía de los módulos de concierto, se han de tener en cuenta:
 - Todos los costes asociados a la impartición de la enseñanza concertada, excepto los excluidos explícitamente por la Ley (en la actualidad, los intereses del capital propio).
 - Que tengan el carácter de generales (para todo el Estado y el conjunto de los centros del respectivo nivel). Quedan excluidos, por lo tanto, aquellos costes que se deriven de las particularidades de las Comunidades Autónomas o de circunstancias singulares de determinados centros, ya que unos y otros deberán ser incorporados por aquéllas a su módulo específico o atendidos mediante programas o actuaciones concretas que desarrollen las dichas Comunidades.
 - Los estándares de los centros públicos en lo que sean de aplicación analógica, según prevé la Ley.

Asimismo, en el estudio del coste total se habrán de diferenciar las siguientes partidas:

- a. Salarios de personal docente, incluidas las cotizaciones por cuota patronal a la Seguridad Social que corresponda a los titulares de los centros.
- b. Otros Gastos.
- c. Gastos Variables.
- d. Personal complementario (Educación Especial).

Por otra parte, como criterios adicionales a tener en cuenta y en orden a la transparencia en los costes de la enseñanza concertada, se resalta que en los últimos años, coincidiendo con la citada pérdida de poder adquisitivo de la partida de “Otros Gastos” del módulo oficial en relación al IPC, se han ido generando nuevos gastos en los centros referidos a:

- a. Legislación educativa: instalaciones docentes, incorporación de las TIC, refuerzo de las enseñanzas de idiomas, fomento de la lectura, formación permanente, prácticas en centros de trabajo (ciclos formativos).
- b. Legislación sobre protección de datos personales y prevención de riesgos laborales.
- c. Adecuación de las instalaciones a la Ley 51/2003 (accesibilidad).
- d. Legislación sobre medidas de seguridad en los centros (prevención de incendios, escaleras de emergencia, etc.). Licen-

cia medioambiental y de apertura. Inspección Técnica de Edificios.

- e. Participación de los centros en las pruebas de diagnóstico y como oficinas de tramitación de becas y ayudas públicas.
- f. Progresiva burocratización de la gestión docente.
- g. Implantación de modelos de gestión de calidad.
- h. Servicios informáticos de información y comunicación (web, mensajería electrónica, etc.).
- i. Servicios centrales y trabajo en red.
- j. Tributos estatales y locales.
- k. Adaptación de los ciclos formativos a los nuevos requerimientos.

Asimismo, han de tenerse en cuenta otros costes sí asumidos en la enseñanza pública, como: movilidad internacional, intercambios y estancias de profesores en otros países o vigilancia de los edificios e instalaciones.

Y, por supuesto, los costes que en la actualidad no están siendo admitidos por algunas Administraciones Educativas como: las amortizaciones y los arrendamientos de los inmuebles, las cuotas a organizaciones de titulares y empresariales, publicidad, gastos protocolarios, responsabilidad civil patronal, etc.

5.2. Proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE)

El Proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), aprobado en Consejo de Ministros del 17 de mayo de 2013 y actualmente en tramitación parlamentaria, tiene entre sus objetivos, el fomento de la autonomía de los centros, acompañada de la preceptiva rendición de cuentas. Los centros privados concertados siempre han defendido su autonomía organizativa, pedagógica y de gestión, reconocida por la legislación orgánica (Art. 120 LOE, por ejemplo). Sin embargo, la realidad viene demostrando que las Administraciones Educativas cercenan, paso a paso, dicha autonomía con multitud de normas y procedimientos burocráticos. Del principio “lo que no está prohibido, está permitido”, hemos pasado en los últimos años a “lo que no está expresamente permitido, está prohibido”.

En este sentido, causa verdadera preocupación expresiones contenidas en el Proyecto de LOMCE como “las Administraciones Educativas fomentarán y potenciarán la autonomía de los centros, evaluarán sus resultados y aplicarán, en el caso de los centros sostenidos con fondos públicos, las medidas correctoras oportunas” (nuevo Art. 6 bis.5 de la LOE). Igualmente, preocupa que “los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas a las Administraciones Educativas de las actuaciones realizadas y de los recursos utilizados en desarrollo de su autonomía.[...] Las Administraciones Educativas aplicarán medidas correctoras a los centros sostenidos con fondos públicos que no alcancen los niveles adecuados” (nueva redacción del Art. 120.3 de la LOE).

Si a esto unimos una verdadera pérdida de autonomía pedagógica en la nueva distribución de competencias y una insuficiencia colosal de recursos económicos que el Proyecto de LOMCE parece obviar, el resultado es muy negativo para los centros privados concertados.

Por otro lado, llama la atención el giro competencial sufrido por los Consejos Escolares de los centros privados concertados en el Proyecto de LOMCE, en parecidos términos a los sufridos por los Consejos de los centros públicos. De esta manera, se plantea limitar las funciones de dichos Consejos en la enseñanza concer-

tada, con objeto de reducir su papel a órgano consultivo, incluso en “la aprobación del presupuesto, en lo que se refiere tanto a los fondos provenientes de la Administración, como a las cantidades autorizadas, así como la rendición anual de cuentas”. Y en iguales términos respecto a “las aportaciones de los padres de los alumnos para la realización de actividades extraescolares y los servicios escolares”.



Desde luego, este giro no favorecerá la imagen de transparencia que posee ahora el proceso de justificación de los fondos públicos recibidos por los centros privados concertados, y parece una propuesta encaminada a sustituir el papel de control de los Consejos Escolares, por el de la Administración, como si fuesen alternativos, cuando se ha explicado que ambos son complementarios en la actualidad según la legislación vigente. Por consiguiente, procedería modificar estos extremos del Proyecto de LOMCE y mantener el esquema actual doble de rendición de cuentas interno (con comunicación a la Administración educativa) y auditorías de la Intervención de Hacienda.

5.3. El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En la actualidad se tramita, asimismo, otro Proyecto de Ley con incidencia en el eje del presente artículo: el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Esta nueva legislación en ciernes pretende regular un marco de visibilidad e información del destino de todos los fondos públicos, con una serie de importantes obligaciones dirigidas a los perceptores de dichas cantidades.

En este sentido, la enseñanza concertada no puede estar sino de acuerdo con esta iniciativa; si bien, debe recordarse y explicitarse que el régimen jurídico de los conciertos educativos no es análogo al de las subvenciones públicas, puesto que dimana de una normativa de mayor rango como es la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), en desarrollo del artículo 27 de la Constitución. Por ello, intentar mezclar ambos modelos

de financiación en las obligaciones que puedan nacer de la futura Ley de Transparencia no es procedente. La normativa de conciertos establece desde 1985, como ha quedado claro en el presente artículo, numerosos mecanismos de control e inspección del destino de los fondos públicos destinados a la impartición de la enseñanza acogida a este sistema, tanto a nivel interno, como externo. Mecanismos que vienen funcionando con relativa normalidad y que, como hemos indicado, no sería conveniente alterar con la nueva LOMCE.

6. Conclusiones

El régimen de conciertos educativos, en vigor desde 1985, ha supuesto, desde el punto de vista social y educativo, un importante instrumento de cohesión social, universalización de la educación y acceso al ejercicio de la libertad de enseñanza (libertad de elección de centro y derecho de creación). Sin embargo, desde el punto de vista económico, ha supuesto una quiebra clara del principio de gratuidad de la enseñanza, pero no para los alumnos y las familias, sino para los titulares de los centros concertados, que han tenido que asumir el déficit histórico y progresivamente creciente del coste del puesto escolar.

Asimismo, se ha demostrado como el módulo oficial de conciertos ha sido deficitario e insuficiente desde el mismo momento de su concepción. Y lejos de adecuarse al coste real de impartición, dicho módulo ha perdido poder adquisitivo de forma alarmante en los últimos años. Esto exigiría un replanteamiento político y social de la cuantificación del citado módulo, para cumplir los mandatos legales y no trasladar la responsabilidad económica del déficit a los titulares de los centros.

Por otra parte, el régimen de conciertos sí prevé suficientes mecanismos de control y transparencia de las cantidades recibidas de la Administración, incluso de las cantidades autorizadas

por ésta, mediante sistemas internos de amplia participación (Consejo Escolar de centro) y sistemas externos a cargo de las propias Administraciones Educativas y Económicas (Hacienda). Por ello, no es conveniente una modificación legal a través de la LOMCE, que desvirtúe la transparencia alcanzada mediante dichos procesos de control.

En suma, es imprescindible que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte retome los trabajos iniciados por la Comisión de Estudio del coste del puesto escolar, convocando a sus miembros para que alcancen unas conclusiones oficiales y fije un calendario de adecuación del módulo de conciertos al coste real de la enseñanza. La LOMCE debería consolidar este mandato legal y reducir los plazos de su puesta en práctica.

Referencias bibliográficas

- FERE-CECA y EyG (2005). *Calidad, equidad y libertad en la educación. Nuestra visión del sistema educativo*. Madrid: FERE-CECA.
- FERE-CECA y EyG (2007). *Temas clave del proyecto educativo común*. Madrid: FERE-CECA.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. (2007). "La educación escolar, servicio esencial: implicaciones jurídico-públicas". *Cuadernos de derecho judicial. Consejo General del Poder Judicial*. Escuela Judicial, XI.
- POVEDA GONZÁLEZ, J.A. (2006). "La LOE y los centros concertados". *Colección FERE-CECA Cuadernos monográficos para Equipos Directivos*. Madrid.
- RIU, F. (1988). *Todos tienen el derecho a la educación*. Madrid: Consejo General de la Educación Católica.
- ROMEA SEBASTIÁN, A. et. al. (2003). *Régimen Jurídico de los centros concertados*. Madrid: Marcial Pons.

El autor

Luis Centeno Caballero

Licenciado en Derecho (1990). Abogado desde 1994, especializado en derecho de la educación, instituciones religiosas y fundaciones. Asesor Jurídico de FERE-CECA desde 1990, siendo Director del Departamento de Asesoría Jurídica y Económica desde 2005 hasta la actualidad. Miembro de la Comisión Asesora de Asuntos Jurídicos de CONFER desde 2006. Asesor Jurídico y miembro del Comité de Dirección de la Fundación Educación Católica desde 1993. Asesor Jurídico de la Fundación de Religiosos para la Salud desde 2008. Coordinador del Seminario de Escuelas Católicas sobre Fundaciones y Equipos de Titularidad. Director del Curso de Experto en Dirección de Centros Concertados, organizado por FERE-CECA en colaboración con la UPCO. Autor de artículos sobre legislación educativa.



SPACIAL HELPERS, EL EMPRENDIMIENTO DESDE LA ESCUELA

SPACIAL HELPERS, THE ENTREPRENEURSHIP FROM THE SCHOOL

Alicia Larráyoiz Echarte

Educadora. Organismo Autónomo de las Escuelas Infantiles del Ayuntamiento de Pamplona (Navarra)

Andrea Etxebarria Barinagarrementeria

Pedagoga Terapéutica

Resumen

SPACIAL HELPERS constituye un proyecto global de empleo-formación, iniciado y promovido desde las propias bases del profesorado del Centro Integrado M^a Ana Sanz de Pamplona (Navarra) durante el curso 2012-13, centro al que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte otorgó el Primer Premio Nacional a las Buenas Prácticas con Necesidades Educativas Especiales el 20 de diciembre de 2012, y que está orientado al desarrollo de la autonomía personal y socio-laboral utilizando las herramientas TIC.

El objetivo que subyace dentro de su acción es la concienciación y la demostración al mundo de las capacidades de las personas con discapacidad intelectual. Sus rasgos distintivos son el tratamiento que da a la discapacidad intelectual y al emprendimiento, ya que es un proyecto de emprendimiento desarrollado por personas con discapacidad; el uso de las TIC, al utilizar intensamente las redes sociales y otras herramientas TIC, rompiendo con miedos y favoreciendo la comunicación y la igualdad de oportunidades; y la unión empresa-escuela por considerar indispensable integrar, dentro del proceso formativo, a agentes del mundo empresarial en coherencia con su vocación de emprender.

Su propio desarrollo constituye en sí mismo un ejemplo real de emprendimiento, por lo que no se puede considerar, ni en su concepción ni en su desarrollo, una prolongación del PCPIE (Programa de Cualificación Profesional Inicial Especial), ya que no ha seguido en ningún momento su estructura curricular.

Los ESpcpieALISTAS —marca que fue desarrollándose durante el curso 2011-2012 y que fue la semilla de la puesta en marcha del proyecto piloto SPACIAL HELPERS— incluyó en su desarrollo la primera experiencia piloto de Navarra de la Formación Profesional Dual, a través de la cual dos de sus integrantes alcanzaron la inserción laboral en empresas ordinarias.

Palabras clave: discapacidad intelectual, emprendimiento, autodeterminación, TIC, comunicación.

1. Una aproximación conceptual

A través de estas páginas queremos compartir el resultado de la experiencia iniciada en marzo de 2011 con la creación de LOS ESpcpieALISTAS, marca que fue desarrollándose durante el curso 2011-2012 y que fue el germen de la puesta en marcha del proyecto piloto Spacial Helpers, desarrollado durante el curso 2012-2013 en el Centro Integrado M^a Ana Sanz de Pamplona (Navarra), centro al que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte otorgó el Primer Premio Nacional a las Buenas Prácticas con

Abstract

SPACIAL HELPERS is a global job-training project set up and promoted during the 2012-2013 academic year by the teachers who form the staff at the Integrated Centre M^a Ana Sanz in Pamplona. On December 12th 2012, this educational center was awarded the First National Prize for Good practice skills applied to Students with Special Educational Needs focusing on the use of TIC tools to develop social, labor and personal autonomy skills.

The underlying objective of its action is within the world awareness of the capabilities of people with intellectual disabilities. Its main distinctive features are undoubtedly the approach given to intellectual disabilities and entrepreneurship, (given that it represents an entrepreneurial project developed by intellectually disabled people) and the use of TIC through the intense recommendation of promoting the usage of social networks and other TIC tools in order to break existing fears and enable the promotion of communication and equal opportunities establishing a bond between schooling and companies. This bond is considered essential if representatives from the business community and companies are to be integrated in the training process following the above mentioned entrepreneurial approach.

Their development is in itself a real example of entrepreneurship (entrepreneurial) so it can't be considered prolongation of development PCPIE (Programa de Cualificación Profesional Inicial Especial), because it has not followed at any time its curricular structure.

The ESpcpieALISTAS trademark that was being created the grade 2011-2012 and was the seed of the project implementation SPACIAL HELPERS, included in its development, the first pilot of Navarra in dual job training through two of his members achieved a place in ordinary companies.

Keywords: intellectual disabilities, entrepreneurship, self-determination, TIC, communication.

Alumnos de Necesidades Educativas Especiales el 20 de diciembre de 2012.

LOS ESpcpieALISTAS es una marca ideada por Diana González (agente externa al Centro), Edurne Torregaray y Elena Santacana —ambas profesoras del centro indicado—, como acción integrada en la experiencia piloto del proyecto School Entrepreneurs de Diana González, desarrollado dentro de la programación del Programa de Cualificación Profesional Inicial Especial (PCPIE) del Centro Integrado M^a Ana Sanz. Esta marca fue finalmente creada y desarrollada por sus ideadoras; por el inicial

equipo destinatario de la marca —el PCPIE de Ayudante de Oficina y Servicios Generales del Centro Integrado M^a Ana Sanz compuesto por seis alumnos con discapacidad intelectual y física y/o sensorial (M^a José Balmelli, Katherine Sornoza, Gonzalo Montes, Miguel Sorroche, Jon Sempere y Fermín Yerro)— y por muchos colaboradores que, en mayor o menor medida, aportaron su contribución, en muchos casos voluntaria y desinteresadamente, a la marca.

Esta marca se abrió a todos los PCPIE que quisieran utilizarla, en la presentación pública que se hizo de la misma en el Civican (<http://vimeo.com/33397258>). Es por lo tanto una marca abierta que cualquier PCPIE puede utilizar para desarrollar sus actividades.

Es además una marca ideada y creada con el objetivo de proporcionar una plataforma de emprendimiento para equipos de personas con discapacidad intelectual y/o física y/o sensorial. El objetivo que subyace dentro de su acción es la concienciación y la demostración al mundo, de las capacidades que poseen las personas con discapacidad intelectual. Esta concienciación y demostración va dirigida principalmente hacia los propios participantes y sus familias. De esto se deduce que todas las acciones realizadas dentro de la marca han contado siempre con la acción real de personas con discapacidad, siendo ellas siempre las protagonistas de las acciones, y no solamente los beneficiarios de las mismas. La marca Los ESpcpieALISTAS ha hecho siempre gala de compartir sus aprendizajes, su desarrollo y sus logros; y este es uno de los rasgos que la caracteriza.

SPACIAL HELPERS es el proyecto que Los ESpcpieALISTAS mencionados desarrollaron como acción de la marca, junto con un equipo formado por una Auxiliar Técnica Educativa, Ana Monreal; dos profesoras de Pedagogía Terapéutica, Ana Beloki y Andrea Etxebarria; y una Profesora Técnica de Formación Profesional, Elena Santacana. En la labor de dirección, apoyo, guía y coordinación del profesorado, el proyecto contó con dos agentes externas, Diana Gonzalez y Alicia Larráyo, profesionales de distintos campos y relacionadas ambas con el mundo del emprendimiento. También han colaborado de forma significativa las familias, la Administración Educativa, los profesionales del Centro (equipo directivo, claustro, personal auxiliar, administrador de sistemas, conserjes, secretarios...) y del entorno socio-laboral (instituciones, empresas, los seguidores del blog y redes sociales), y todo aquel que ha tenido interés en el proyecto.

SPACIAL HELPERS se define como un proyecto global de empleo-formación, orientado al desarrollo de la autonomía personal y socio-laboral, utilizando las herramientas TIC. Desde su definición resulta *empoderador*, ya que responde, por un lado, a la necesidad de poner en acto real espacios que favorezcan la inclusión y la verdadera igualdad de oportunidades para estos jóvenes, a través de la creación de un escenario para el desarrollo personal y el de de la plena ciudadanía, partiendo de su propia participación; y por otro, supone asumir como docentes la responsabilidad de generar las condiciones para que cada uno de los miembros de este grupo elija aceptar sus responsabilidades como individuos y como sujetos, y sean capaces de tomar decisiones en un contexto de interrelación social.

Vamos a describir un proyecto que se ha metido de lleno en la vida real, saltando el muro de la escuela para poder promover actuaciones que tuvieran sentido y fueran reales y que, a su vez, permitiera a los alumnos integrar, a través de la práctica, el cómo resolver y desenvolverse en problemas de su vida cotidiana, dentro de un contexto real y estimulante.

Pero además el proyecto ha pretendido generar cambios importantes en el mundo educativo, con el objetivo de validar su

experiencia para su posible extensión a otros grupos, al proponer, mediante su puesta en marcha, nuevas formas de hacer, nuevas relaciones centro-Administración, profesor-centro, escuela-sociedad, escuela-familia, escuela-empresa, empresa-estudiante, estudiante-familia,... En definitiva, cuestionando el currículo, buceando en nuevas formas de hacer, alterando roles establecidos, planteando una nueva forma de organización escolar, flexibilizando los horarios de profesores y estudiantes, implicando a distintos agentes educativos, acercando la escuela a la vida y escuchando a la vida en la escuela.

Dentro de este planteamiento ecológico y holístico de su intervención, SPACIAL HELPERS ha pretendido concebir a los miembros del grupo como sujetos y agentes de su propia vida; trabajar desde el emprendimiento como actitud y como valor; y desarrollarlo a partir de la definición de la propia voluntad de sus destinatarios, con sus familias, con el mundo empresarial y con la sociedad en general, a través de la construcción de un escenario honesto, real, abierto y empoderador.

Por su carácter experimental y procesual, y por la propia esencia del mismo, ni en su concepción ni en su diseño ha existido una programación al uso, que marcara con detalle su desarrollo (sí una declaración de intenciones), tampoco ha seguido un currículo, ni ha contado con una documentación previa que la regulara en profundidad. La flexibilidad, la incertidumbre, el dejar hacer, la oportunidad, el compromiso, la confianza, la curiosidad, la colaboración, la disponibilidad, el trabajo y la buena intención, han sido las directrices que ha seguido éste proyecto.

A pesar de que el proyecto en sí mismo no es lineal ni parcelable, como reflejaremos más adelante, se presenta como un continuo guiado por el aprovechamiento y la provocación de la propia cotidianidad y de las oportunidades y relaciones que surgen por la continua atención a la realidad, por la flexibilidad en la organización y en los tiempos; en los espacios y en las personas; en los medios utilizados y en las oportunidades provocadas a través del trabajo, o surgidas de la conjunción de los astros.

Una de las bases del proyecto son los procesos de planificación y de comunicación del desarrollo del mismo, con la vocación de que todas las actuaciones sean transparentes, visibles y compartidas. Para ello, durante el desarrollo del programa se han utilizado intensivamente las TIC, por lo que recomendamos que, para una mejor comprensión y seguimiento del proyecto, la presente lectura se acompañe de toda la documentación recogida en www.losespcpiealistas.com.

No pretendemos reproducir la documentación que ya es pública y abierta a la reflexión, como acabamos de anotar, ya que consideramos que no hay mejor testimonio que el de los propios protagonistas reflejado en sus blogs personales y en el blog corporativo, así como en la documentación publicada referida al proyecto;

- <http://es.scribd.com/doc/134403215/Spacial-Helpers>
- www.losespcpiealistas.com/p/spacial-helpers_9.html
- <http://losespcpiealistas.shokesu.com/profiles/losespcpiealistas>
- <http://bit.ly/1fUhoY3>

Desde este planteamiento nos acercaremos a su contextualización a través de una breve descripción del centro. A continuación, y con el objetivo de facilitar su comprensión, creemos imprescindible detenernos en cómo se gestó, porque en su creación está una de las características que le da la personalidad que tiene: la autonomía del diseño y del desarrollo, que permite atender a la premisa básica del proyecto, la personalización. Para ello realiza-

remos un breve resumen de sus antecedentes relacionados directamente con la marca de LOS ESPICIEALISTAS, creada, como se ha indicado, en el 2º curso del PCPIE de Ayudante de Oficina y Servicios Generales de dicho centro.

Y por último, y con el objetivo de buscarle el mayor grado de funcionalidad de cara a la práctica educativa y una mejor comprensión del desarrollo del proyecto, hemos decidido, tras una breve descripción, darle un formato de entrevista simulada intentando formular aquellas preguntas que creemos puedan ser de interés y tengan utilidad en la práctica educativa y que, desde nuestro punto de vista, han marcado la trayectoria del proyecto y le imprimen su carácter singular e innovador.



Estamos seguras de que estas páginas se van a quedar cortas para intentar explicar todos los procesos y vivencias del desarrollo de este proyecto, pero intentaremos transmitir nuestra experiencia de la mejor forma posible, con el objetivo de que pueda servir para la reflexión y animen a buscar y a corroborar la afirmación de que *otra realidad es posible*.

Agradecer desde aquí la confianza depositada por Manu Dafeuce, Director del Centro, y Elena Santacana, Profesora Técnica del PCPIE, por la confianza demostrada al permitirnos participar en el mismo y delegar en nosotras la elaboración de este artículo.

2. Contextualización

El Centro Integrado María Ana Sanz (Pamplona, 1985) cuenta con más de 600 estudiantes de ambos sexos, y está especializado en las ramas de Formación Profesional de Administración y de Informática de Gestión. Esta especialización se traduce en la impartición de los Ciclos Medios y Superiores de las familias profesionales de Administración y Gestión, Informática y Comunicaciones, y Comercio y Marketing, así como un curso preparatorio para las pruebas de acceso a grado superior de Formación Profesional, y dos Programas de Cualificación Profesional Inicial Especial de Comercio y de Ayudante de Oficina. A partir del curso 2007-08, el centro inició la implantación del Sistema de Gestión de Calidad, y desde el 2009 cuenta con el sello de Centro Excelente, otorgado por el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.

Como Centro Integrado, persigue la cualificación y recualificación de las personas a lo largo de la vida (Formación Profesional Inicial, Ocupacional y Continua) y se configura como un espacio de encuentro y articulación entre el sistema de formación profesional y el entorno productivo sectorial. Es un centro moderno y adaptado, con una amplia dotación y recursos y una

plantilla estable de 65 profesores (70%) y joven (la media de edad está entre los 45 y 48 años) que trabaja sobre cuatro líneas fundamentales:

- Innovación tecnológica y didáctica
- Internalización
- Orientación en la inserción laboral
- Fomento de la mejora continua

La llegada de estudiantes con diversidad funcional múltiple (intelectual y motórica o sensorial asociada) supuso un proceso de adecuación y cambio de todas las estructuras del centro e inició, de manera real y medible, la verdadera inclusión, por el reconocimiento y valoración; oportunidad de aprender y enriquecimiento mutuo que supuso la implantación del programa y la presencia activa de este grupo de jóvenes en la vida del centro y en la de toda la comunidad educativa.

3. Antecedentes

Como hemos señalado con anterioridad, el proyecto se inició durante el desarrollo del Programa de Cualificación profesional Inicial Especial de Ayudante de Oficina y Servicios Generales (2009-2012) en el Centro Integrado M^a Ana Sanz.

Debido a las características de los estudiantes y al contenido curricular del Programa, el equipo del profesorado decidió hacer de las capacidades relacionadas con la comunicación el eje central de su formación. Para ello apostaron, como se ha indicado, por el uso de las TIC como la herramienta más coherente con sus objetivos y con la realidad de estos jóvenes: por edad, por contexto cultural y por necesidad curricular. De esta manera el foco de la actividad giró, prácticamente desde el inicio, en torno a la comunicación y gestión de la información.

Al inicio del programa del PCPIE, Eurne Torregaray, pedagoga terapéutica durante esta etapa, valoró en su análisis del grupo que *“Nuestros alumnos tiene una buena base formativa y ya han hecho demasiadas fichas en su vida... Sus discapacidades físicas asociadas a la intelectual hacen que su mejor oportunidad radique en utilizar las TIC como recurso para desarrollar su potencial... Por encima de todo necesitan adquirir habilidades sociales. Tiene que romper con su hábito de ser guiados continuamente y necesitan empezar a dirigir sus vidas”*.

A partir de este planteamiento se decidió, alejándose de la metodología tradicional, seguir la siguiente línea de trabajo: buscar proyectos que entroncaran con la realidad de los alumnos, con la realidad del centro y con el que podría ser su futuro laboral. Esto permitía que aumentaran sus opciones, pudieran conocer y aprender a través de la experiencia y tuvieran oportunidad de desarrollar diferentes habilidades; sin olvidar en este planteamiento que, siendo muy importante desarrollar habilidades relacionadas con la toma de decisiones y la resolución de problemas, estas debían ir acompañadas de otras acciones más globales e integradoras, que les prepararan para un desarrollo pleno, desde un modelo de formación personalizado, crítico y activo.

Y desde estas premisas se fue definiendo el estilo de actuación encaminada a trabajar la autonomía como la capacidad de funcionar adecuadamente por uno mismo, y a propiciar el ejercicio de la autodeterminación, al aumentar las oportunidades de elegir,

aceptando responsabilidades y tomando decisiones dentro de un contexto interrelacional real, significativo y funcional.

Se buscaron situaciones en los entornos próximos que permitieran trabajar desde y en el mundo real, y así se realizó, por ejemplo, el etiquetado de todos los ordenadores del centro; la gestión, clasificación y archivo de las memorias de las actividades fuera del Centro; el diseño y la realización de la Campaña de Limpieza del Centro; o el diseño y realización del Programa de las Jornadas del Intercambio PCPIE del CREENA entre otras. Éste último se puede ver en <http://vimeo.com/34456530>, <http://vimeo.com/34700417> y <http://vimeo.com/33929207>.

Siguiendo en esta búsqueda y dentro de la línea aperturista y cooperativa del programa, Elena Santacana, profesora técnica del PCPIE y pilar del proyecto, entra en contacto con Diana Gonzalez experta en comunicación e identidad digital y promotora del proyecto piloto "School Entrepreneurs" (proyecto que gira sobre la identidad personal, profesional y digital, se basa en la capacidad emprendedora de todas las personas <http://slidesha.re/17xBDQY> y pretende el aprovechamiento por parte de las empresas esas capacidades desde la escuela). A través de su asesoramiento y colaboración, durante el segundo curso, surgen "Los ESpcpieALISTAS", marca que entra a formar parte del Taller Polivalente del Ciclo, y que se incluye dentro del programa como el resultado del trabajo realizado por los propios estudiantes, integrándola como su marca de empresa simulada, y realizando a través de ella diversas colaboraciones para diferentes entidades <http://storify.com/dianagonzalez/schoolentrepreneurs>. Desde este momento, dentro del espíritu del proyecto, los propios ESpcpieALISTAS ponen a disposición del resto de los PCPIE de la Comunidad Foral de Navarra la marca emprendida por ellos mismos.

En el último trimestre del ciclo los estudiantes realizaron su inserción real en el mundo de la empresa a través de los *programas de prácticas* previstos en los PCPIE. Dos de ellos, una vez finalizado su fase de prácticas, siguieron su proceso formativo durante el verano y el otoño del año siguiente, como becarios en las empresas donde realizaron dichas prácticas

En este recorrido llegamos a final del ciclo. Todos y todas habían obtenido la certificación académica al haber concluido con éxito su formación en el PCPIE de Ayudante de Oficina y Servicios Generales. Según la normativa vigente, sólo tres alumnos podrían haber tenido derecho a cursar un hipotético 4º curso, porque los otros tres sobrepasaban el límite de la edad de los 21 años que regula el marco normativo de los PCPIE dentro del sistema educativo.

Desde la constatación de que hubieran necesitado más tiempo para adquirir y desarrollar sus capacidades a un nivel que les posibilitara la inserción socio-laboral, las familias, el propio alumnado y el profesorado, junto con el equipo directivo del centro, pidieron a la Administración Educativa que, de existir la posibilidad de prolongar un cuarto curso, este se extendiera a todas y todos.

Los motivos fundamentales que se esgrimieron para su justificación fueron:

- La mayoría de los estudiantes de este grupo tiene discapacidad múltiple (intelectual, física o sensorial), por lo que necesitaban más tiempo para adquirir y desarrollar sus habilidades.
- La innovación que supuso la experiencia de Los ESpcpieALISTAS precisaba de más tiempo para evidenciar su potencial.

- La limitación de 150 a 200 horas de las prácticas de los PCPIE, frente a las 380 horas de la FCT de los ciclos profesionales evidenciaban la desigualdad de oportunidades para estos jóvenes, cuyas dificultades de inserción son evidentemente mayores.
- La evidencia de la necesidad de empezar a plantear alternativas de empleo-formación que diera continuidad a la cualificación obtenida en el PCPIE.

Así, mediante Orden Foral del 11 de julio, 2012, la Administración concedió la aprobación de la posibilidad de cursar el 4º curso (BOE 7/8/2012), con la intención de desarrollar una experiencia piloto para que, en base a sus resultados, se pudiera valorar si la prolongación a cuatro cursos se debía consolidar o no en los demás PCPIE y en qué condiciones (hay que señalar que éste punto está todavía pendiente de valoración)

Para su puesta en marcha se concedieron exclusivamente los recursos humanos establecidos para cualquier otro PCPIE: se mantuvo a la Auxiliar Educativa, debido a las características específicas del grupo; se incorporó una nueva Pedagoga Terapéutica; y se mantuvo a la profesora Técnica, que permitía seguir con el planteamiento metodológico iniciado en el PCPIE.

La Administración, en un acto de confianza e innovación, pidió al centro exclusivamente una declaración de intenciones, y la dirección del centro, el profesorado, las familias y los propios estudiantes asumieron el compromiso y el reto de:

- Mantener la línea metodológica iniciada, abrir el aula a nuevas relaciones, y el proyecto a nuevas experiencias y oportunidades a través de la colaboración.
- Promover acciones encaminadas a la inserción laboral real, por medio de becas remuneradas en empresas normalizadas de los seis destinatarios del mismo. Esto suponía todo un reto, ya que se desconocía cuál iba a ser su respuesta y colaboración, máxime en los tiempos de crisis en los que nos movemos. En los siguientes enlaces se puede ver como desarrollaban el proceso de búsqueda de trabajo;
 - <http://bit.ly/17xBWeS>
 - <http://bit.ly/17XotKK>
- Adquirir compromisos y fomentar el emprendimiento a través de los ESpcpieALISTAS aceptando trabajos reales (<http://bit.ly/1bziw8v>), en este caso, reportajes que se emitirían en el magazine *Me Importas Tú* de Navarra TV, conformar las salas de prensa de varios eventos, campañas publicitarias internas del centro y otras.
- Seguir trabajando en la mejora de la comunicación a través de las TIC, mediante la continua atención a la realidad y el trabajo en profundidad de la identidad digital, ya que, como queda recogido en el manifiesto de intenciones, el proyecto partía de la convicción de que el proceso de iniciación profesional requiere de una reflexión previa de identificación personal y laboral. Saber quiénes somos, a dónde vamos y qué queremos es fundamental para elegir el emprender, como actitud y como intención.
- Mantener el compromiso de transparencia de todo el proceso a través de las redes sociales con el objetivo de divulgar el trabajo realizado y mostrar las capacidades de este grupo de jóvenes a la sociedad y, de esta manera, contribuir a generar cambios y construir una nueva realidad.
- Como pilar y aglutinando a todas estas actuaciones, y en necesaria e imprescindible colaboración con las familias, fo-

mentar la autonomía de estos jóvenes y favorecer la posibilidad de una vida autodeterminada.

De esta manera nació SPACIAL HELPERS, como un proyecto global de empleo-formación, orientado al desarrollo de la autonomía personal y socio-laboral, utilizando también las herramientas TIC e incluyendo en su desarrollo la primera experiencia piloto de Navarra en la formación dual.

4. Descripción del proyecto SPACIAL HELPERS

No es nuestra intención dedicarle mucho espacio a la descripción del proyecto en sí misma, porque consideramos que los objetivos, procedimientos y procesos quedan suficientemente descritos —a través de la narración de los propios protagonistas y de los comentarios de las personas que han entrado en contacto con esta experiencia— en www.losespcieialistas.com para todo aquel que quiera compartirla.

Los rasgos distintivos del proyecto podrían representarse en tres ejes:

- *La discapacidad intelectual y el emprendimiento*: es un proyecto de emprendimiento desarrollado por personas con discapacidad.
- *La discapacidad intelectual y el uso de las TIC*: utiliza intensamente las redes sociales y otras herramientas TIC, rompiendo con miedos y favoreciendo la comunicación y la igualdad de oportunidades.
- *La unión empresa y escuela*: integra dentro del proceso formativo a los agentes del mundo empresarial y tiene vocación de emprender

Spacial Helpers persigue el desarrollo personal y socio-laboral a través de la formación e inserción laboral REAL de sus componentes desde dos frentes: el trabajo por cuenta ajena y el emprendimiento. Para conseguirlo, utiliza la continua atención a la realidad como el mejor factor motivador, el valor del error como elemento imprescindible del aprendizaje y la prioridad de la actitud sobre la aptitud.

Basa gran parte de sus propuestas en el desarrollo de la identidad personal, el autoconocimiento y la importancia de la autoevaluación como herramienta de desarrollo de ambas, apoyándose en las TIC.

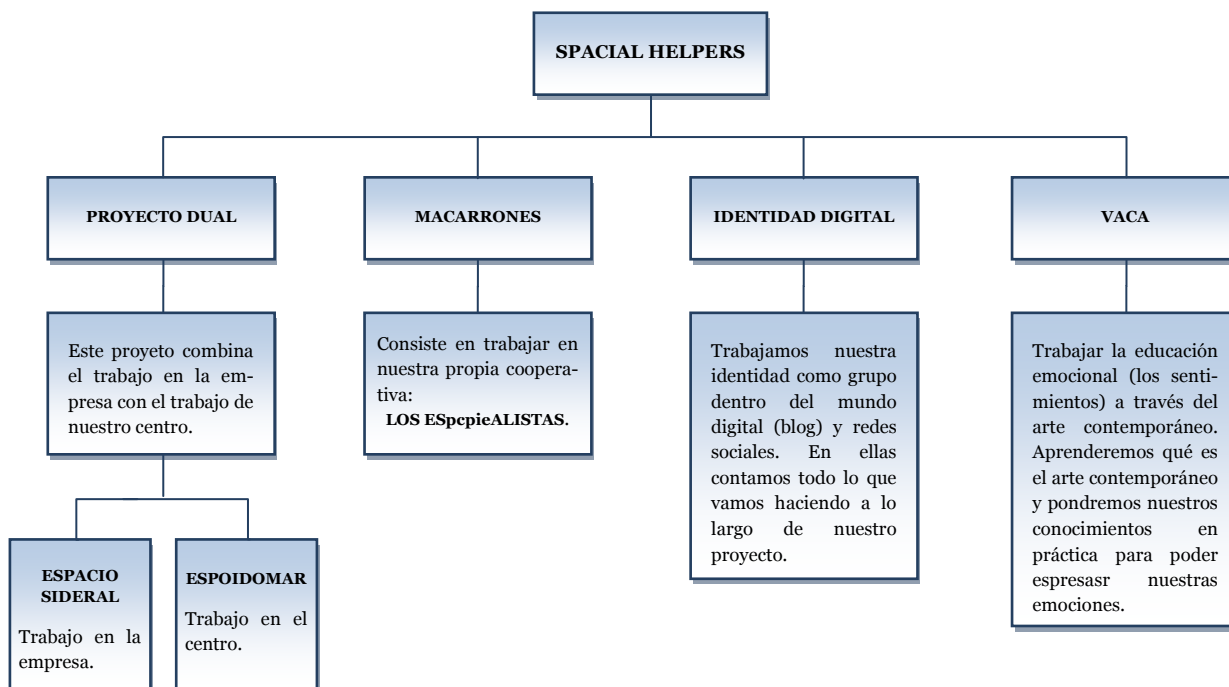
Fomenta la paciencia del docente, entendida como confianza en el alumno, partiendo de la responsabilización colectiva y del trabajo colaborativo, por medio del entrenamiento en la toma de decisiones, “dejando hacer” y desarrollando la autonomía del alumno.

Así, Spacial Helpers concibe el acto educativo como la integración de todos los elementos del proceso formativo, sin marcar fronteras entre los distintos ámbitos formales de la estructura, ni entre las localizaciones espaciales donde se produce la formación, ni tampoco entre las personas que intervienen en el proceso.

En cuanto al nivel competencial de los estudiantes, Spacial Helpers pretende favorecer la autonomía de pensamiento y acción, el autoconocimiento, la aceptación de las limitaciones y el desarrollo de la autoestima. Incita a que los estudiantes sean sujetos activos y con iniciativa, a través de una metodología que fomenta la cooperación, la consideración y el respeto, el compromiso y la responsabilidad.

El programa organiza el contenido de su trabajo en torno a cuatro pilares fundamentales reflejados en la figura 1:

Figura 1. Pilares fundamentales del contenido del programa



La metodología parte del trabajo por proyectos (PBL), la programación neurolingüística (PNL), la transdisciplinariedad y el funcionamiento en red (para ver las Unidades de Trabajo: http://www.losespcieialistas.com/p/spacial-helpers_9.html). Por lo tanto se trata de una propuesta encaminada al aprendizaje

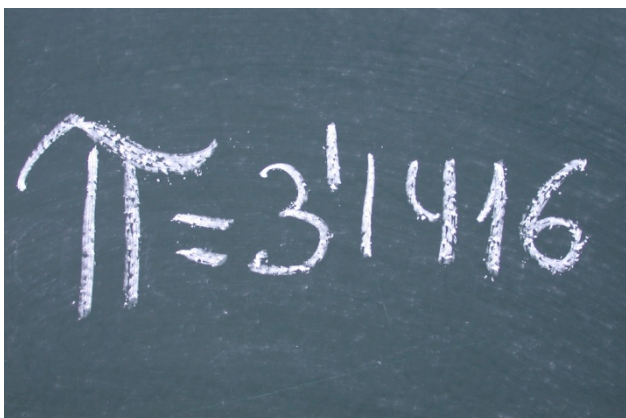
desde la acción, a través de actividades motivadoras, eficaces, abiertas (aunque sean guiadas), sociales y complejas.

El papel del profesorado es el de acompañante, y trabaja desde la idea del traspaso de poder, de tal manera que sean los

propios estudiantes los que gestionen contenidos, procesos, tiempos...dando valor al error como elemento imprescindible del aprendizaje, permitiendo el entrenamiento en la toma de decisiones y primando la el "dejar hacer".

La organización del trabajo se diseña de tal manera que se inicia la secuencia partiendo de lo que se quiere conseguir (producto final) e integrando la evaluación en la tarea. Además, dicha organización del trabajo constituye por sí misma una actividad social, porque se piensa y se organiza como actividad de trabajo *del grupo*: se reparten roles, se asignan tiempos y recursos para el trabajo colectivo y para el individual, y se ponen en práctica estructuras cooperativas funcionales y significativas.

Por parte del profesorado, sus actividades se inscriben dentro de tareas integradas que vinculaban criterios de distintas áreas, trabajando cuestiones de interés social e incidiendo también en cuestiones de interés personal.



En coherencia con la línea metodológica, el tipo de evaluación utilizada ha sido la evaluación participativa, entendida esta como un proceso continuo, compartido y democrático que pretende integrar a todos los participantes, para servir de orientación y regulación de acciones, actitudes y procesos. Esto permite una verdadera evaluación diaria y continua y, al no estar sistematizada, sin dejar de ser muy importante, no se convierte en el principal objetivo del proyecto.

Además, la evaluación participativa se ha visto reforzada por la evaluación externa, a través del desarrollo de un proyecto de investigación realizado por una de las agentes externas, y supervisado dentro de la asignatura de Prácticas y Supervisión del Máster de Intervención Social con Individuos, Grupos y Familias de la Universidad Pública de Navarra. Los criterios de evaluación se han ido desarrollando parejos a las acciones realizadas, a las actitudes observadas y a los procesos de mejora puestos en marcha.

5. Hipotética entrevista

Antes de contestar a esta hipotética entrevista e intentar reflejar a través de sus respuestas lo que nosotras definiríamos como buenas prácticas, nos parece importante remarcar una vez más que el desarrollo de SPACIAL HELPERS no se puede considerar una prolongación del PCPIE, ya que no ha seguido en ningún momento su estructura curricular, por lo que su propio desarrollo constituye en sí mismo un ejemplo real de emprendimiento, iniciado y promovido desde las propias bases del profesorado del Centro Integrado M^a Ana Sanz de Pamplona.

Sin ignorar, como no podría ser de otra manera dentro del espíritu cooperativo del proyecto, la importancia de la colaboración de la Administración, de la dirección del centro, de toda la

comunidad educativa, de las empresas y de la propia sociedad; quisiéramos resaltar que este proyecto ha sido posible gracias al empuje, entusiasmo, dedicación, espíritu cooperativo y "saber hacer" de Elena Santacana, profesora Técnica del PCPIE y Diana Gonzalez, co-directora y agente externa. Sin su generosidad y apertura, este proyecto no hubiera llegado a ser concebido ni puesto en marcha.

5.1. ¿Qué limitaciones estructurales tuvisteis?

El proyecto funcionó con libertad total desde su propia definición. La flexibilidad, sentido común, la confianza y la autoridad otorgada por la Administración y la dirección del centro a quienes consideraron "las que saben" permitió que así fuera. Pudimos diseñar y desarrollar el proyecto según nuestro criterio, y no teníamos más limitaciones estructurales que las que la realidad imponía diariamente.

El Departamento de Educación, el Consejero de Educación D. José Iribas, y el director del centro, D. Manu Dafaue, nos dieron luz verde y depositaron en el proyecto y en nosotras su total confianza. Esto facilitó mucho que el proyecto se pudiera desarrollar al ritmo del propio proyecto, y no en base a estructuras que lo delimitasen, como: concreciones curriculares únicas y obligatorias, fechas con plazos fijos, horarios fijos, espacios fijos, protocolos rígidos de actuación, papeleo,... En síntesis, en lugar de preguntar, actuábamos, y después de haber hecho la acción, se comunicaba.

5.2. ¿Qué horario teníais? ¿Qué vacaciones teníais? ¿Cómo hacíais para que los alumnos trabajaran fuera del horario lectivo?

El horario de trabajo no estaba marcado por el tiempo, sino por el trabajo a desarrollar. La gestión del tiempo ha sido uno de nuestros objetivos, y la propia realidad del día a día nos ha enfrentado continuamente a ello.

Ni el profesorado, ni los alumnos, ni las familias hemos delimitado nuestra actuación al horario, ni al calendario escolar. La base de la motivación de nuestro proyecto ha sido dejarles claro desde el principio que ellos ya eran profesionales y que, como tales, habían adquirido un compromiso con ellos mismos, con el grupo y con la sociedad; y que era necesario el trabajo para alcanzar sus metas.

5.3. Con respecto a los espacios ¿de qué espacios disponíais? ¿Qué entendíais como espacios? ¿Con qué recursos materiales contabais?

Como hemos indicado con anterioridad, no supimos nada sobre la continuidad del grupo hasta dos meses antes del inicio de curso, por lo que hubo que improvisar. Nos concedieron un espacio en el centro, una antigua sala de reuniones, para que lo convirtiéramos en nuestra aula, y de nuevo de esta realidad hicimos una situación de aprendizaje. Dentro de nuestra línea de actuación, se esperó a la incorporación del grupo para definir y justificar su distribución y para elaborar el listado de las necesidades de mobiliario, material, armarios, percheros, ordenadores, etc.

El proceso es muy significativo de nuestra manera de hacer, por lo que recomendamos la lectura de <http://bit.ly/189FoL3>

Por otro lado, debemos resaltar que, aunque obviamente necesitábamos un espacio físico para nuestra propia ubicación, nuestros espacios de aprendizaje se han extendido "al mundo entero".

5.4. En cuanto a la dirección del proyecto ¿cuántas personas dirigían el proyecto? ¿De qué forma? ¿Cómo os coordinabais?

Éste proyecto fue dirigido por las dos profesoras del programa y las dos agentes externas. Las agentes externas venían a clase cuando podían, pero, a través del correo electrónico y el whatsapp, estábamos en continuo contacto. Todo lo compartíamos, reflexionábamos y decidíamos con ellas. Las cuatro caminábamos en la misma dirección, y eso nos hizo tener una gran complicidad entre nosotras y ser capaces de entendernos sólo con la mirada. Esta complicidad s era muy importante, sobre todo en los momentos que había que improvisar y actuar en directo.

5.5. ¿Qué papel le daríais al grupo?

Trabajar partiendo del grupo supone desarrollar la propia identidad y la del otro a través de nosotros mismos. Además, favorece el reparto de roles y la asunción de responsabilidades, fomenta el compromiso, establece vínculos y ayuda a construir otra realidad a partir de las aportaciones de todos y de las propias reflexiones. Este tipo de entorno ayuda a integrar la norma en la relación, a fijar metas y a establecer colaboraciones.

5.6. ¿Cómo intervenían los agentes externos? ¿Contabais con algún otro colaborador? ¿Cómo los “reclutabais”? ¿Cómo organizabais su participación?

Como hemos indicado anteriormente este proyecto es el resultado de la colaboración, por lo que tenía sus puertas abiertas a todo aquel que tuviera interés en colaborar. Las agentes externas venían a clase por su propia voluntad, siempre que podían, y nos aportaban sus conocimientos, experiencias, contactos, oportunidades; nos ayudaban en el día a día del proyecto, facilitando las inserciones laborales, etc. Tuvimos colaboraciones de otros agentes externos más vinculados al centro, como Oskar Echavarrri (uno de los clientes de Los ESpcpieALISTAS) y Alberto Isaba (administrador de sistemas del centro).

Aprovechábamos cualquier situación y oportunidad que se nos presentaba de recibir ayuda. De este modo, poco a poco fuimos haciendo contactos y todo lo que nos parecía interesante (que siempre lo era) se convertía en nuestro objetivo. Así empezamos a recibir todas las colaboraciones.

5.7. ¿Por qué considerasteis imprescindible vincular el desarrollo de este proyecto a la idea del emprendimiento?

Pretendíamos trabajar diversos aspectos diferenciales relacionados con el emprendimiento, como parte del trabajo diario. A nuestro parecer, emprender es mucho más que montar una empresa Además al creer en una educación transversal y a lo largo de la vida, nos parecía imprescindible crear una comunidad educativa que incorporara, además de a los profesores, alumnos, padres y a la sociedad en general, en la que conviven empresas y entornos digitales.

Por ello trabajamos conjuntamente con empresas que eran expertas en diferentes áreas y con asociaciones sin ánimo de lucro (Museo del Encierro, Síndrome Up, KSI Seguridad Digital, nuestro centro, agentes externos, CREENA...). El primer encargo de éste año fue ser colaboradores del magazine *Me importas tú* de Navarra TV. Trabajamos con los profesionales de Navarra TV integrándonos en el equipo del programa. El objetivo de los reportajes era provocar un cambio de la mirada sobre la discapacidad y,

en especial, sobre la intelectual. En el siguiente enlace se pueden ver todos los reportajes que se han producido <http://bit.ly/19QuxU2>

Producir reportajes de TV ayuda en pensar en lo que se quiere decir, cómo transmitirlo, preparar el guión, cuidar los tiempos, planificar el orden, el lugar; solucionar los imprevistos, enfrentarse a las cámaras, a lo desconocido, a la toma de decisiones... También colaboramos con empresas y con otros centros, y esto supone; coordinarse con otra entidad, pensar en lo que se quiere transmitir y enseñar, hacer un guión en el que participen todos, ensayar...

5.8. En relación a los aspectos burocráticos que rodean todo acto educativo en un espacio formal y público ¿Qué documentación tuvisteis que generar para la Administración o para el propio centro?

No tuvimos que enfrentarnos a la burocracia. Simplemente a principio de curso hicimos una declaración de intenciones, a modo de programación, posteriormente a mitad del proceso se realizó un informe de desarrollo, y para la memoria final utilizamos la evaluación externa realizada por nuestra agente externa dentro del trabajo de investigación-acción supervisado desde la Universidad Pública de Navarra

Como todavía no estaba regulada la Formación Profesional Dual, tuvimos que hacer la documentación que sería necesaria para formalizar las becas, lo cual nos alargó los trámites. Finalmente la regulación de la FP Dual llegó, y con ella la documentación a cumplimentar. Queremos reseñar que en nuestra iniciativa diseñamos un documento en el que se incluía la declaración expresa del compromiso del alumno y su firma. Este requerimiento no existe en la normativa actual, y es de lamentar porque le resta protagonismo oficial a uno de los tres actores de esta función, que es el propio alumno. Reconsiderar este aspecto es muy importante.

5.9. ¿Cuáles fueron las mayores dificultades y los conflictos más complejos?

Uno de los grandes aprendizajes que nos llevamos de esta experiencia fue el descubrimiento de la importancia de *la intención*. Este proyecto fundamentalmente es provocador de intenciones, cree en la fuerza de la intención como motivación de la voluntad y como generadora de crecimiento personal, y apuesta continuamente por ponerla en valor. Sin intención no puede haber metas, no puede haber voluntad, ni responsabilidad, ni puede haber compromiso con uno mismo y con los demás.

Este planteamiento ha generado a lo largo del proyecto muchas reflexiones, dudas, contradicciones y tensiones; porque no forma parte de la cultura que compartimos sobre la discapacidad y produce resistencias.

5.10. El hecho de que los alumnos tuvieran discapacidad ¿supuso alguna traba? ¿Hizo que los objetivos tuvieran que limitarse?

Quisiéramos dejar claro que nosotras partíamos de la premisa de que la discapacidad no debe de ser entendida como problema, sino como situación de partida, y que no íbamos a dar a los alumnos un trato "especial" ni condescendiente. Nuestro trabajo consistía precisamente en ayudarles a explorar sus límites, ejercicio por cierto al que este colectivo y su entorno están poco acostumbrados, y hacia el que está lleno de retencencias.

Por lo tanto nuestra actuación siempre partió de la personalización y estuvo abierta a aprovechar todas las oportunidades para que nuestros alumnos las abordaran como los profesionales que eran, no como alumnos ni como discapacitados

5.11. En cuanto al modelo de intervención como docentes ¿cuál era nuestro papel en clase?

Nosotras nos limitábamos a ser guías. Veíamos a los alumnos como ejes de su propio aprendizaje. Intentábamos que los problemas o dudas los resolvieran entre ellos. Para nosotras lo más importante era que los alumnos intentasen hacer su trabajo de lo mejor que pudieran. Valorábamos mucho la actitud por encima de la aptitud.

5.12. En el día a día habéis destacado la continua atención a la realidad ¿De dónde sacabais la línea argumental que determinaba la acción diaria? ¿No da vértigo no tener un programa prefijado que seguir? ¿No había días que os encontrabais sin nada que hacer?

Es cierto que no es fácil ir construyendo un proyecto de este tipo al mismo tiempo que se va desarrollando, porque eso crea miedos, inseguridades, momentos de crisis, incertidumbre...; pero también tiene cosas muy buenas: te lleva a fijarte en todo, a tener en cuenta a la persona en todas sus dimensiones, a desarrollar más las habilidades sociales, a innovar, improvisar, pensar, pedir ayuda; a compartir con los demás, a reflexionar, a dejarse llevar... y a cuestionar todo lo que has hecho o has dejado de hacer.

Desde el principio la acción diaria lo marcó el propio proyecto. Iniciar la clase con una sesión de meditación, organizar el trabajo pendiente y añadir el actual (para ello nos apoyábamos en la figura del responsable semanal y de nuestra maravillosa pizarra de trabajo, sin la cual éramos incapaces de organizar nada), contestar a los correos, twitter y atender a los imprevistos (crisis personales, dificultades en las empresas, incumplimientos de tareas, reafirmación de acuerdos, novedades de interés para el grupo o para alguno de los chavales) y recibir visitas (colaboradores, compañeros del centro, profesores, empresarios etc.), así como cumplir con nuestro trabajo en Navarra TV, eligiendo la temática, elaborando los guiones de los reportajes que posteriormente grabábamos, solicitar permisos y coordinarnos con los espacios donde se iban a realizar y con nuestros compañeros de Navarra TV, lo cual cubría gran parte de nuestra jornada.

La asamblea como espacio de reflexión y de organización grupal del trabajo ha sido fundamental, así como las asambleas virtuales que, a través de e-mail y whatsapp, permitían mantener el trabajo más allá del horario lectivo

5.13. En relación con las empresas ¿cómo se consigue que las empresas participen y den becas?

El hecho de que el proyecto se presentase en grupo proporcionaba a las empresas una visión del proyecto coherente que les animaba a participar. En esta dirección era fundamental la imagen que les daba a los alumnos poder decir que son Los ESpcieALISTAS, la marca de su empresa simulada, empresa que está activa y realiza trabajos reales, como los que han hecho hasta ahora. A las empresas se les garantizaba que si se integraban en el proyecto, su colaboración sería pública y a través del blog, los mismos irían retransmitiendo todo el proceso de la beca. La empresa entendía que no solo iba a tener a uno de los ESpcieALISTAS, sino a todos.

Evidentemente no todos los intentos (Caballos de Troya) que hicimos funcionaron, pero siempre nos atendieron muy bien.

5.14. ¿Cuáles son las herramientas base del proyecto?

La comunicación en todos sus medios.

- *Oral*: saber lo que sientes y quieres decir para transmitirlo, utilizar diferentes recursos y registros dependiendo del ámbito. Expresarse delante de la gente, “saber estar”, improvisar, dar una ponencia, hablar delante de las cámaras.
- *Visual*: la comunicación no verbal; cuidar la postura, los gestos, la imagen... También las habilidades para hacerse visibles.
- *Escrita*: saber lo que sientes y quieres decir para transmitirlo a través de diferentes medios de comunicación; Correo electrónico, Twitter, Blog, LinkedIn, Facebook, Shokesu, Vimeo, YouTube, Scrib. Preparar un guión con todo lo que eso conlleva.

5.15. ¿Con qué dotación económica contasteis?

Al inicio del proyecto se concedieron únicamente los recursos humanos establecidos para cualquier PCPIE, no hubo dotación económica extra, la colaboración de las agentes externas fue voluntaria y gratuita. Hasta la llegada de la dotación económica del Premio a las Buenas Prácticas no se realizó inversión alguna en dotación para el aula ni para el proyecto

5.16. ¿Qué ha significado la utilización de las TIC?

Sin duda alguna, el uso y dominio de las redes sociales permiten y facilitaban la comunicación.

Consideramos que para que las TIC desplieguen su verdadero valor formativo, han de ser elementos utilizados como medios no como objetivos (salvo en casos concretos). Partiendo de aquí, pensamos que se debe desarrollar la capacidad de adaptación al uso de diferentes herramientas TIC, en tanto en cuanto se vaya detectando su necesidad dentro de los procesos en los que esté inmerso el aprendizaje, sin que sea imprescindible conocer de antemano ni la necesidad que va a surgir, ni evidentemente la herramienta que se va a utilizar.

5.17. ¿Cuáles fueron los motivos que os llevaron a editar el blog Los ESpcieALISTAS?

El proyecto SPACIAL HELPERS que desarrollaron Los ESpcieALISTAS durante el curso 2012/2013 tenía un compromiso de transparencia total, que consistía en ir retransmitiendo detalladamente y a diario todo el desarrollo del mismo. El blog de Los ESpcieALISTAS fue un diario, literalmente *diario*, que nos permitió cumplir con este compromiso. Además de compartir con el mundo nuestras acciones, también pretendíamos que la reflexión sobre la acción diaria que se derivaba de cada post, redundara en la toma de conciencia y en la asimilación de los aprendizajes realizados y que ayudara a los alumnos a ubicar el sentido de todo el proceso. Este fue el método que empleamos para enfrentarnos directamente a la característica que más problemas les genera a las personas con discapacidad intelectual, que es su dificultad de comprensión.

El principal objetivo del blog fue por lo tanto LA COMPRESIÓN del propio proyecto, de ellos mismos y de todo el mundo que se asomara a nuestro blog. La comunicación es imprescindible para la comprensión, y la comprensión es la base de la inte-

gración y la inclusión. No solo es importante saber qué contar y cómo, sino que también es imprescindible tener a alguien a quién contárselo y que este, esté interesado en lo que le tengas que contar. Además, también nos sirvió como herramienta de evaluación, no sólo a nosotras, sino también a las empresas en las que trabajaron como becarios.

Nuestro blog fue premiado en la edición VII del Premio Edu-blogs con la peonza de bronce desde la Asociación Espiral, Educación y Tecnología. Nos gustaría resaltar que no existía ninguna categoría de PCPIE por lo cual los alumnos se apuntaron en la categoría de FP. En estos enlaces puede verse todo al respecto:

- <http://bit.ly/ZPdPDF>
- <http://bit.ly/16MmkSA>
- <http://bit.ly/18ILMJH>

5.18. A nivel organizativo y en el día a día ¿Cómo compaginabais la supervisión del trabajo en dos espacios diferentes?

Desde el inicio, y en todas y cada una de las inserciones laborales, la respuesta de las empresas fue de tal implicación que facilitó mucho nuestro trabajo. Al no ser prácticas sino becas, los propios empresarios asumieron el contenido de trabajo a realizar por cada uno de ellos, así como la formación específica implícita en el mismo. Solo en un caso hubo que hacer un seguimiento presencial, mediante la figura de apoyo laboral realizado por una de las agentes externas. Dentro del respeto a la organización de cada empresa, y atendiendo al principio de industrialización, procuramos que coincidieran en los días que acudían a las mismas, y cuando este caso no se daba, mediante la asamblea virtual realizábamos el seguimiento del trabajo. La comunicación con las empresas era continua, y realizamos rondas de supervisión presencial por las distintas empresas y en diferentes momentos.

5.19. ¿Cuáles son los beneficios y los riesgos de la alta exposición mediática, presencia en las redes sociales, en los medios, en ponencias públicas, recogida de premios, etc.?

- **Beneficios;** empoderarse, hacerse visibles, conseguir creer en ellos mismos, aprender a hablar delante de la gente, a ser agradecido, considerado, contar con oportunidades para cambiar las cosas.

- **Riesgos;** puede “subirse la fama a la cabeza”, llegar pensar que la sociedad te debe algo, acomodarte, y que el proyecto se convierta únicamente en exposición mediática.

5.20. ¿Qué le ha faltado al proyecto?

Fundamentalmente tiempo para poder trabajar en profundidad aspectos importantes por la edad de los destinatarios y por sus propias características, como aspectos relacionados con el ocio y tiempo libre, la sexualidad, la amistad.

Y por otro lado, al ser un proyecto que ha tenido tanta repercusión mediática y social, quizás ha generado expectativas en ellos y en sus familias alejadas del duro hecho de las limitadísimas opciones que en la realidad (y más en el momento actual) tienen las personas con discapacidad.

Referencias bibliográficas

La página web y redes sociales (Blog, Twitter, Youtube, Vimeo, Shokesu, Slidehare, Storif, Scribd...) de Los EspcieALISTAS.

- Web
 - www.losespcpiealistas.com
 - <http://bit.ly/1cWxcoy>
 - <http://bit.ly/1bJDyyp>
 - www.losespcpiealistas.com/p/spacial-helpers_9.html
- Scribd:
 - <http://es.scribd.com/doc/134403215/Spacial-Helpers>
- Shokesu
 - <http://bit.ly/HPZnEg>
- Slideshare:
 - <http://slidesha.re/17xBDQY>
- Storify:
 - <http://storify.com/dianagonzalez/schoolentrepreneurs>
- Vimeo:
 - <http://vimeo.com/33929207>
 - <http://vimeo.com/33397258>
 - <http://vimeo.com/34456530>
 - <http://vimeo.com/34700417>
- Youtube:
 - <http://bit.ly/1fUho3>

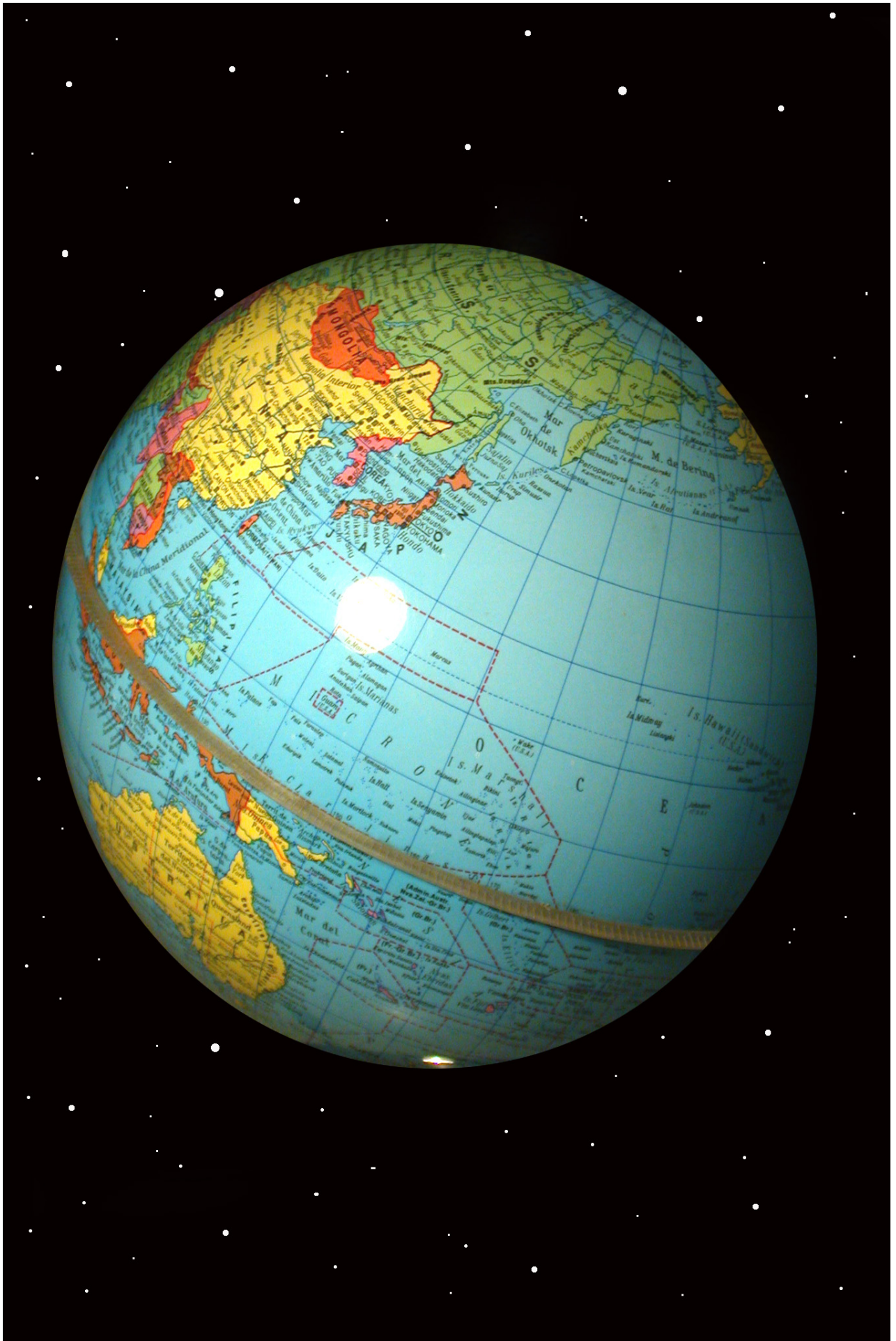
Las autoras

Alicia Larrayoz Echarte

Es maestra en la especialidad de Educación Infantil en la Escuela del Profesorado de Pamplona (Navarra) y estudiante de 2º curso del Máster de Intervención Social con individuos, grupos y familias en la Universidad Pública de Navarra. Trabaja como educadora de Escuelas Infantiles del Ayuntamiento de Pamplona y anteriormente como evaluadora del Gobierno de Navarra en el proceso de capacitación de educadores Infantiles. Es cofundadora y ex-directora de Iter 45 Servicios Educativos Integrados. Agente externa (voluntaria) en el curso piloto SPACIAL HELPERS del C.I. M^a Ana Sanz.

Andrea Etxebarria Barinagarrementeria

Es maestra en la especialidad de Educación Especial en la Universidad de Mondragón, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (HUHEZI) con perfil de LSE 3 realizado en la Asociación de Personas Sordas de Navarra (ASORNA) y estudiante de 2.º curso del grado de Educación Social en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de Bergara. Voluntaria en la asociación sin ánimo de lucro Izarbidean de Markina-Xemein (Bizkaia) a favor de la integración social de las personas con discapacidad intelectual.



PROPUESTA BILINGÜE PARA EL CURRÍCULO INTEGRADO EN LAS ACTIVIDADES EXTRAESCOLARES DE LAS SECCIONES ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR. EXPERIENCIA EN LIVERPOOL

BILINGUAL PROPOSAL FOR THE INTEGRATED CURRICULUM IN EXTRACURRICULAR ACTIVITIES OF SPANISH SECTIONS ABROAD. EXPERIENCE IN LIVERPOOL

Cristina España Pérez

Profesora de Escuela Oficial de Idiomas

Resumen

En el contexto de la enseñanza obligatoria de diversos países en el que el español, como segunda lengua/lengua extranjera (en adelante, L2), forma parte del currículo establecido, las actividades extracurriculares de proyección cultural proporcionan una oportunidad singular para optimizar el aprendizaje de dicha lengua.

Dichas actividades pueden integrar objetivos curriculares multidisciplinares (incluidos los lingüísticos en L2), al tiempo que los contenidos culturales se tratan con rigor académico. Se sugiere el binomio “cultura y lengua”, puesto que son los contenidos y objetivos culturales e interculturales los que sirven de plataforma para establecer contenidos y objetivos lingüísticos, interrelacionándolos con otros de carácter multidisciplinar.

La experiencia educativa de carácter extracurricular que se describe se llevó a cabo en la Sección Española de Liverpool. Además de objetivos puramente culturales, se incluyen otros objetivos para Primaria específicos de la Sección. Estos se refieren al área de educación física y se dividen en generales, lingüísticos (de español como L2) y transversales. Asimismo, se incluyen dos objetivos multidisciplinares pertenecientes a las áreas de inglés (L1) y música, según lo actualmente establecido en el currículo nacional (*National Curriculum*) de Primaria para Inglaterra en el Reino Unido.

La pizarra electrónica interactiva se empleó como instrumento de programación didáctica para el aula. Las actividades multisensoriales que se presentaron no solo amplían las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes, sino que sirven de recursos didácticos en la instrucción integrada de lengua y contenidos.

La aproximación al currículo integrado desde las actividades extracurriculares culturales e interactivas mejora la relación entre los ámbitos lingüísticos y no lingüísticos del currículo. Es más, la enseñanza y el aprendizaje interactivo incrementan la motivación y el interés de los alumnos.

En consecuencia, dado que las actividades extracurriculares de carácter cultural son comunes a todas las escuelas de las distintas Secciones Españolas establecidas en varios países (dentro de la acción educativa de España en el exterior que desarrolla el MECD), se sugiere la creación de redes de colaboración mundiales entre los docentes que trabajan en ellas, para mejorar la experiencia educativa de todos sus alumnos.

Palabras clave: actividades extracurriculares, aproximación interdisciplinar, educación bilingüe, programas de educación bilingüe, currículo integrado, programas interculturales, instrucción multimedia, educación física, instrucción de segundas lenguas, cultura española.

Abstract

In the context of compulsory education in various countries where Spanish as a second/foreign language (L2) is part of the established curriculum, culturally focused extracurricular activities provide a unique opportunity to optimize learning.

Such activities allow the integration of multidisciplinary curricular objectives (including those of a linguistic nature in L2), whilst cultural contents are addressed with academic rigor. The binomial “culture and language” is therefore suggested as the cultural and intercultural content and learning objectives create a platform for establishing linguistic content and learning objectives, alongside those of a multidisciplinary nature.

The extracurricular experience described here took place in the Spanish Section in Liverpool. In addition to its purely cultural objectives, the lesson encompasses other objectives established at the primary level for the Section. These refer to the field of physical education and are classified in general, linguistic (Spanish as L2), and cross-curricular objectives. Furthermore, two multidisciplinary objectives for English (L1) and Music were also included, as defined in the Primary National Curriculum for England in the United Kingdom.

The electronic interactive whiteboard was used here as a planning tool in the classroom. The multisensory activities on display not only amplify the students’ learning opportunities but they also become resources to support content language integrated instruction.

To approach the integrated curriculum via culturally-focused extracurricular and interactive activities improves the relationship between the linguistic and non-linguistic areas of the curriculum. Furthermore, interactive teaching and learning increase the motivation and interest of students.

Considering culturally focused extracurricular activities are common to all schools in the Spanish Sections established in various countries, —as part of the Spanish educational action abroad, that MECD develops — it is therefore suggested that establishing a worldwide collaborative network amongst the teachers working within these Sections would enhance the educational experience of all their students.

Keywords: extracurricular activities, interdisciplinary approach, bilingual education, bilingual education programs, integrated curriculum, intercultural programs, multimedia instruction, physical education, second language instruction, spanish culture.

1. Introducción

Los docentes que imparten una segunda lengua/lengua extranjera (en adelante, L2) llevan años incorporando en el aula, además de contenidos puramente lingüísticos, otros de carácter no lingüístico. En particular, los objetivos relativos al componente socio-cultural han adquirido gran relevancia desde los años 90 y se ha

transformado el modo en el cual se transmite la cultura en el aula de L2. El enfoque formativo ha convertido la cultura en un medio gracias al cual se puede alcanzar la competencia comunicativa intercultural, y se ha consolidado el binomio inseparable “lengua y cultura”.

Sin embargo, ¿qué ocurre fuera del aula de L2? En el caso de las actividades extracurriculares culturales desarrolladas en el

centro educativo en relación a esa L2, ¿sólo se establecen objetivos culturales? Si la enseñanza de una segunda lengua persigue objetivos educativos más allá de los puramente lingüísticos, incluidos entre estos los culturales e interculturales, ¿por qué no optimizar las oportunidades educativas y diseñar actividades culturales extracurriculares que persigan objetivos educativos curriculares varios, incluidos los lingüísticos? ¿Por qué no hablar también del binomio “cultura y lengua”?

Partiendo de la creencia de que las actividades extracurriculares no tienen carácter secundario, sino que forman parte esencial de la formación curricular de los estudiantes, en estas líneas se propone un proyecto extracurricular innovador de proyección cultural en la lengua materna de los alumnos (en adelante, L1) que ilustra de qué manera se pueden integrar objetivos curriculares multidisciplinares (incluidos los lingüísticos en L2) y mantener el rigor académico en la enseñanza de contenidos culturales.

A pesar de que en la realidad educativa de la enseñanza de segundas lenguas/lenguas extranjeras a través de contenidos “el inglés es la lengua que domina la escena” (Dalton-Puffer, 2007, p.1), en nuestra propuesta hemos elegido un contexto en el cual el español es la lengua objeto de aprendizaje.

Para ello, se ha elegido el contexto de las Secciones Españolas dentro de la acción educativa de España en el exterior (en adelante, AEEE) que desarrolla fuera de España el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (en adelante MECD). En concreto, veremos cómo un referente cultural sobre el que los alumnos tienen conocimientos previos, el flamenco, sirve de tema conector para la instrucción de, por una parte, contenidos académicos relativos al flamenco¹ y por otra, de contenidos didácticos de diversa naturaleza, dentro del currículo mixto característico de la planificación educativa de las referidas *Secciones*.

Las ventajas del uso de la pizarra electrónica en el aula son diversas. En este caso, una presentación en *Notebook* para SMARTboard es esencial para canalizar la instrucción y secuenciar e integrar las actividades interactivas.

2. Una propuesta de naturaleza ecléctica

La propuesta educativa que presentamos aquí está inspirada en un proyecto de proyección cultural en lengua inglesa (DÍE M. P. & ESPAÑA C., 2013), posteriormente adaptado al nivel de educación primaria. Para ello, se incorporaron otros objetivos didácticos establecidos para el currículo mixto de las escuelas de Primaria de la Sección Española de Liverpool, en el Reino Unido.

En concreto, se ha elaborado un proyecto cultural extracurricular en forma de unidad didáctica. Esta abarca, además de objetivos puramente culturales, otros para el área de educación física: generales del área, lingüísticos (de español como L2) y transversales. Se han añadido al proyecto dos objetivos multidisciplinares pertenecientes a las áreas de inglés (L1) y música, según lo establecido actualmente en el currículo nacional del Reino Unido para Inglaterra (en adelante, *National Curriculum*).

Debido a esta naturaleza ecléctica, la instrucción es bilingüe: parte de la docencia en inglés (L1), parte en español, L2, objeto de aprendizaje en las *Secciones*.

¹ Estos contenidos son de naturaleza informativa y, por tanto, irrelevantes desde el punto de vista comunicativo, aunque insertables en las actividades divulgativas fuera del aula, en el marco de las actividades de proyección cultural de las Secciones Españolas en el exterior.

El currículo mixto en la AEEE queda definido por el artículo 2.1.b del Real Decreto 1027/1993 de 25 de junio, al referirse este a “currículos mixtos de contenidos del sistema educativo español y de los propios de otros sistemas educativos” (Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno, 1993). Más concretamente, la n.d. (nota definitoria) Núm. 6 de las *Instrucciones de organización y funcionamiento del programa de Secciones Españolas en centros de otros estados o de organismos internacionales* (MEC, 2010), en adelante *Instrucciones*, establece un currículo mixto en el que se incluyen una serie de asignaturas concretas impartidas en español, dentro de un contexto educativo de experiencias interculturales.

En el caso de las escuelas de Primaria de la Sección Española de Liverpool, además de impartirse clase de español de una a dos veces por semana, hay dos materias específicas (educación física y matemáticas) que se imparten parcialmente en español.

Aprovechando esta realidad, creamos ese “contexto educativo de experiencia intercultural” a través del flamenco, dentro del área de educación física, un área de conocimiento presente en toda la etapa de Primaria en el sistema educativo español (MEC 2006a, 2006b), que además, en el Reino Unido, incluye la danza entre los estándares del *National Curriculum* para *Key Stage 2*, al que pertenece *Year 3*, curso para el cual se llevó a cabo este proyecto inicialmente. Como veremos más adelante, nuestra propuesta incluye un taller de baile flamenco por rumbas.

3. Las Secciones Españolas

“Las Secciones Españolas se crean en centros educativos públicos o privados de otros Estados o de organismos internacionales, en los que se imparten enseñanzas de niveles anteriores a la Universidad con validez en otros sistemas educativos” (*Instrucciones*, n.d. Núm.3). Sus objetivos incluyen, entre otros, mejorar la calidad de las enseñanzas de español y la difusión y promoción de la lengua y cultura Españolas (n.d. Núm.10 b y d).

3.1. Un programa en expansión

El programa de Secciones Españolas en centros de titularidad de otros estados es un exitoso programa de la acción educativa de España en el exterior, que presenta una evolución favorable.

La justificación de motivos de las *Instrucciones* establece que existen “perspectivas de difusión del programa de Secciones Españolas en el exterior a un mayor número de centros y de países con una amplia diversidad de sistemas educativos”. A pesar de la repercusión de la crisis económica actual sobre la educación en general (traducida en numerosas restricciones presupuestarias), la AEEE, a través de las Secciones Españolas, todavía se mantiene viva por su naturaleza diplomática, al ser, además de una vía educativa, un “instrumento fundamental de cooperación internacional” (*Instrucciones*, n.d. Núm.1).

En un análisis de la evolución global del programa de Secciones Españolas durante la última década (desde el curso 2002-03 al 2012-13), el MECD (2013) llega a la conclusión de que ha habido un trasvase de unos programas a otros en beneficio de las Secciones Españolas, así como de Escuelas Europeas: “La evolución global del programa manifiesta una importante tendencia al alza durante todo el período considerado. El incremento es sobre todo significativo en cuanto a número de alumnos, cuyo constante aumento se cuantifica en un crecimiento medio anual en torno al 4,31%. El número de Secciones se ha incrementado en un 20,83% y el número de centros dependientes de ellas en un 29,55%, lo que representa un crecimiento anual medio, respectivamente, del 1,94% y del 2,78%” (Tabla 4, p. 3 del referido Informe).

3.2. La necesidad de recursos educativos sin fronteras

A pesar de las diferencias entre los distintos sistemas educativos en los que se han creado las Secciones Españolas, la expansión de las mismas crea la necesidad de elaborar recursos educativos que sean susceptibles de ser duplicados en todas ellas, llevando a cabo la necesaria adaptación curricular que requiere el currículo mixto, para integrar los objetivos didácticos correspondientes al currículo del país en donde se ha instalado la Sección, según los contenidos establecidos en los convenios correspondientes. Los contenidos de carácter cultural se prestan fácilmente para desarrollar actividades replicables.

La colaboración entre los docentes puede y debe superar fronteras. Por ello, uno de los objetivos generales que se establecen para esta experiencia educativa contempla que el proyecto pueda ser reutilizado como recurso por otros docentes en otras Secciones Españolas. Esta finalidad se vio cumplida el 10 de septiembre de 2013, fecha en la cual nuestro proyecto se repitió para dos clases de *Year 2* en la nueva escuela de la sección de Liverpool, *Barlows Primary School*. No obstante, creemos que el proyecto puede ser adaptado a cualquier otra Sección fuera del Reino Unido por dos motivos:

- La flexibilidad de su estructura permite que se lleve a cabo, bien abarcando únicamente aspectos culturales y lingüísticos, bien incluyendo también los contenidos generales, lingüísticos y transversales establecidos para el área de educación física que se desarrollan principalmente en el taller de danza.
- Por otra parte, la independencia de este proyecto extracurricular permite que pueda ponerse en práctica fuera o dentro del horario escolar, como sucedió en nuestro caso.

3.3. La Sección Española de Liverpool

Según el *Dossier Informativo de la Sección Española de Liverpool* (Embajada de España en el Reino Unido, 2013a), en adelante *Dossier*, la Sección Española de Liverpool se estableció a través de un convenio de colaboración entre Autoridad Educativa Local de Liverpool y la Consejería de Educación en el Reino Unido firmado el 14 de mayo de 2012. Sin embargo, el origen de la misma se encuentra en un proyecto experimental que comenzó en 2006, año en que comenzó a enseñarse el español a través de contenidos en cuatro escuelas primarias de la ciudad, ampliándose el proyecto a una escuela de secundaria en 2010.

Las distintas escuelas de la Sección ofrecen enseñanzas parcial o totalmente en español desde de los 5 a los 15 años (desde *Reception*, hasta *Year 9*), aunque el convenio contempla la posibilidad de ampliación de las mismas hasta los 18 años.

Los primeros en beneficiarse de la experiencia educativa que presentamos en este artículo fueron 61 alumnos del tercer curso de primaria (*Year 3*), dentro de unas jornadas organizadas el día 20 de mayo de 2013 por la escuela de primaria *St. Austin's Catholic Primary School* para celebrar su *Hispanic Week*². El 10 de septiembre de 2013, 56 alumnos de *Year 2* de *Barlows Primary School* repitieron la experiencia.

St. Austin's se encuentra en un barrio residencial de clase media y obtuvo buenos resultados en su última inspección educa-

² Una vez al año *St. Austin's* organiza distintas actividades a lo largo de una semana para apoyar su programa de español. Sus alumnos reciben instructores externos y también preparan actuaciones que tienen que ver con la cultura hispánica.

tiva llevada a cabo por Ofsted³ (Archidiócesis de Liverpool, 2009 y 2012). En 2006 fue nombrado “centro de excelencia en español” por el Departamento de Educación de Liverpool, al destacar por sus actividades docentes y extraescolares a favor de la enseñanza del español. Sus estudiantes reciben enseñanza en español desde 3º hasta 6º año de Primaria basadas en el enfoque educativo *Content Language Integrated Learning* (en adelante, CLIL). En *St. Austin's* las matemáticas se enseñan parcialmente en español.

Barlows Primary School obtuvo resultados sobresalientes en su última inspección *Ofsted* en 2010. Fue nombrado “centro de excelencia en español” en 2013. Sus alumnos aprenden 60 minutos semanales de español desde *Reception* hasta *Year 6*.

4. La elección del tema

El flamenco forma parte de la cultura esencial andaluza y ha sido utilizado como icono de la cultura esencial española durante mucho tiempo. Tradicionalmente ha sido explotado en el aula como referente folclórico, desde un enfoque informativo de la enseñanza del componente cultural en la enseñanza de lenguas. Si bien la explotación turística durante décadas de la asociación del flamenco con la llamada “España de la pandereta” ha dañado el valor del mismo como expresión popular, género musical y danza profesional; el flamenco continúa gozando de una enorme proyección internacional. Por ello, es fácilmente identificado en el exterior, aunque no ha sido valorado oficialmente hasta 2010, al ser nombrado “Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad” por la UNESCO.

El Plan Curricular del Instituto Cervantes (2006), PCIC en los sucesivos, reconoce la importancia cultural del flamenco, al incluirlo explícitamente como contenido de aprendizaje dentro de la música (3.2) popular y tradicional (3.2.2) en su inventario de *Referentes culturales* (10). Mientras que el reconocimiento del género aparece en la fase de aproximación, en la de consolidación se pone como ejemplo sus *palos*⁴ o sus artistas representativos.+

Asimismo, el PCIC recoge en el inventario los “bailes representativos de los países hispanos con proyección internacional” dentro de la fase de aproximación (10-3.3.3) y se amplía a “ritmos y danzas representativos de la idiosincrasia de los países hispanos” dentro de la fase de profundización.

Este último párrafo del PCIC y los objetivos previstos para educación física en el *National Curriculum* justifican que hayamos decidido introducir a los alumnos al baile flamenco por rumbas en un taller integrado en nuestra propuesta didáctica.

5. Metodología

5.1. CLIL: la legislación española para las Secciones, las recomendaciones nacionales inglesas y la práctica del centro educativo

La n.d. Núm. 7 de las *Instrucciones* establece que “Las Secciones Españolas, con carácter general, tienen como referencia meto-

³ *The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (Ofsted) evalúa la calidad de las escuelas asignando de un número de 1(excelente) a 4 (insatisfactorio). *St. Austin's* recibió un 2 en su última evaluación, lo cual se considera “bueno”.

⁴ Los *palos* son las distintas formas rítmicas del flamenco. Los cuatro *palos* básicos las soleares, las bulerías, las seguirillas y los tientos. Aunque existen otras formas que se derivan de éstas

dológica el enfoque de aprendizaje integrado de contenidos y lenguas extranjeras. Este enfoque se refiere a las situaciones en las que las materias o parte de las materias se enseñan a través de una lengua extranjera con un objetivo doble, el aprendizaje de contenidos y el aprendizaje simultáneo de una lengua”. Asimismo, la n.d. Núm. 21 menciona que para la enseñanza de las disciplinas no lingüísticas “podrá utilizarse metodología de enseñanza integrada de lengua y contenido”.

Tanto una como otra n.d. se refiere al mismo enfoque educativo, conocido por sus siglas en inglés como CLIL (*Content Language Integrated Learning*). No obstante, la traducción al español que se hace en estas notas no es sino un reflejo de la confusión que ha reinado en la comunidad educativa española con respecto a su concepto. La utilización de diferentes siglas (AICLE, AICOLE) y numerosas definiciones no han ayudado a la clarificación del término y, como indican LASAGABASTER Y SIERRA (2010), en el contexto educativo español existe la necesidad de un esclarecimiento terminológico.



En consecuencia, con el ánimo de evitar confusiones, se opta aquí por hablar de enseñanza del español con enfoque CLIL para la enseñanza de contenidos culturales, el área de educación física y otros contenidos transversales.

La propuesta educativa que se presenta se basa en lo que DOYLE, HOMES Y KING (2009) denominan CLIL secundario, el cual está actualmente “cada vez menos asociado a la enseñanza de asignaturas concretas, sino que está desarrollando más flexibilidad a través de sus conexiones con una variedad de materias o temas” (p.6)⁵. Por tanto, se ha tratado de adoptar este espíritu transversal recomendado para el currículo integrado del *National Curriculum* inglés en relación al enfoque CLIL.

St. Austin's (2013) defiende el enfoque CLIL empleado en el centro para la enseñanza del español puesto que “esta aproximación metodológica mejora la competencia lingüística y las destrezas comunicativas tanto en inglés como en español y desarrolla intereses y actitudes multilingües. Asimismo, aumenta la motivación de los estudiantes y la confianza tanto en la materia como en la lengua que se enseña”.

⁵ Salvo que se indique lo contrario, las traducciones del inglés al español son de la autora de este artículo.

Desde un punto de vista lingüístico, “el objetivo de este tipo de enseñanza es dotar a los estudiantes de la oportunidad de ser competentes en comprensión auditiva, lectora, expresión oral y escrita, tanto en inglés como en español. Al mismo tiempo, —continúa—, se añade al currículo una dimensión internacional y multicultural.” No obstante, los objetivos lingüísticos de la Sección en el referido *Dossier* dejan claro que la competencia lingüística a desarrollar, tanto en las áreas de matemáticas como en educación física, es la oral, “sobre todo la comprensiva” (objetivos Núm. 3 y 2 respectivamente).

Según esto, basándonos en las distinciones hechas por el Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas (en adelante, MCER), esa “competencia oral” se concretaría en actividades comunicativas (destrezas) de expresión e interacción oral y de comprensión auditiva, dando preferencia a estas últimas. Además, para la Sección también se establece como objetivo el desarrollo de las estrategias comunicativas generales de comprensión y expresión.

De acuerdo a lo expuesto en el párrafo anterior, la destreza fundamental a desarrollar en nuestra propuesta didáctica es la comprensión auditiva y será, asimismo, el objeto lingüístico de evaluación.

Es importante puntualizar, que las *Instrucciones* señalan que “las Secciones Españolas adaptarán sus enseñanzas a los centros en los que se integran y a sus alumnos, para lo que tendrán en cuenta los usos del país. Esta adaptación se concretará en los distintos componentes del currículo, en especial en los enfoques metodológicos, los materiales utilizados y la evaluación” (n.d. Núm. 32). En el caso que nos ocupa, se adoptó el enfoque pedagógico CLIL propuesto en la legislación y se tuvo en cuenta que el proyecto pudiera incluirse en las

actividades previstas por *St. Austin's* durante su *Hispanic Week*. Asimismo, se utilizó la plataforma digital presente en las escuelas de Liverpool (*SMARTboard*).

Durante la instrucción, se utilizaron rutinas conocidas por los estudiantes (*lollipop sticks*). Finalmente, se diseñaron instrumentos de evaluación sencillos, kinestésicos y visuales que resultaran agradables a un alumnado de entre siete y ocho años.

5.2. La importancia del conocimiento adquirido: estrategias metodológicas ad hoc

CLIL no supone hablar de una metodología concreta, sino que está abierto a todas. Esto implica que los docentes puedan incorporar las diferentes propuestas metodológicas adquiridas a lo largo de su carrera que estimen apropiadas, cuando el contexto educativo así lo requiera.

En la experiencia extracurricular que se presenta se utilizó el método *Total physical response* (en adelante, TPR) desarrollado por ASHER (1969). Asimismo, se utilizaron estrategias para garantizar la participación equitativa de los alumnos en el aula como los *lollipop sticks* (también llamados *equity* o *popsicle sticks*) y técnicas como el *wait time 1* de al menos tres segundos, que incrementa la lengua y la lógica, según ROWE (1986), o como indica LUJÁN (2009), desarrolla las habilidades de razonamiento de orden superior, en particular, el pensamiento crítico.

Por último, también se incluyen técnicas de aprendizaje cooperativo como el *think-pair-share* (piensa, emparéjate, comparte) desarrollado por LYMAN (1981) que forma parte de las estructuras participativas (*structure participation*), tal y como las entienden FELDMAN Y KINSELLA (2002).

6. Objetivos

6.1. Objetivos generales de la propuesta educativa extracurricular

En consonancia con los objetivos de la Sección Española de Liverpool establecidos en el *Dossier* (2013), se establecen los siguientes objetivos generales:

- “Promover la comprensión y experiencia de la lengua y culturas españolas” (*Dossier*, Núm.4).
- “Fortalecer las relaciones entre los ciudadanos de Liverpool y España” (*Dossier*, Núm.5).
- Añadimos los siguientes objetivos generales a los anteriores:
 - Favorecer el conocimiento y la difusión de la lengua y cultura española en el marco de la enseñanza a nivel escolar, dentro de la acción educativa de España en el exterior.
 - Crear un contexto de experiencia educativa intercultural que facilite a los estudiantes el acercamiento a la cultura y lengua española, y desarrolle su interés por las mismas.
 - Introducir al alumnado en un bien cultural de origen español, como es el flamenco, el cual es considerado Patrimonio Inmaterial de la Humanidad y que, además, hoy en día goza de una indiscutible proyección internacional.
 - Superar ciertos estereotipos con respecto al flamenco y los españoles.
 - Presentar un recurso didáctico completo, que incluya nuevas tecnologías, sea agradable para el alumnado y fácil de poner en práctica, de forma que pueda ser reutilizado por otros docentes en el exterior que trabajen en las Secciones Españolas, adaptándolo a sus realidades concretas.
 - De acuerdo con el objetivo anterior, presentar materiales dotados de gran flexibilidad, para que puedan adaptarse y utilizarse con facilidad en sistemas educativos diferentes.

6.2. Objetivos didácticos de la unidad

El plan de estudios para las enseñanzas de español en las escuelas de la Sección, que como vimos se realiza a través de contenidos del *National Curriculum*, se elabora anualmente en colaboración con la Consejería. Los contenidos de enseñanza primaria se estructuran en torno a objetivos generales del área, lingüísticos y transversales. En concreto, para educación física recogemos los siguientes establecidos en el *Dossier*:

6.2.1. Objetivos del área

- “Apoyar la consecución de los objetivos del área de Educación Física mediante el refuerzo de contenidos del currículo”. En este sentido, el *National Curriculum* establece que los alumnos deberán aprender a crear y bailar danzas, utilizando una variedad de patrones de movimiento de diferentes épocas,

lugares y culturas. Además deberán responder a una variedad de estímulos y acompañamientos. Por ello, en este proyecto se establece como objetivo didáctico que los alumnos respondan a los estímulos musicales producidos por el flamenco (el toque, el cante), siendo capaces, al final de la sesión, de bailar pasos de rumba utilizando diversos movimientos sencillos usados en el baile flamenco.

- “Interiorizar el esquema corporal y valorar el cuerpo y la actividad física para conocerse y divertirse, teniendo en cuenta sus posibilidades y limitaciones”. El objetivo de la rumba que los alumnos bailan en este proyecto es, sobre todo, lúdico. Los estudiantes, por tanto, se divertirán bailando.
- “Desarrollar globalmente las capacidades físicas básicas y ampliar las habilidades motrices”. Los pasos de rumba que se enseñan son muy sencillos y conjugan el desarrollo de la capacidad motora gruesa con la música y la coordinación rítmica. Cada estudiante seguirá el ritmo pautado dentro de sus posibilidades.
- “Aumentar la capacidad expresiva del cuerpo para transmitir sensaciones y comprender mensajes en situaciones de juego”. Para potenciar la capacidad de expresión corporal, los alumnos improvisarán el baile en algunas partes del estribo, lo cual les ayudará a desarrollar su capacidad innovadora y creativa, así como a expresar las sensaciones nuevas que se experimentan, pudiendo llegar a reconocerlas eventualmente en otros contextos, como por ejemplo el del juego.

6.2.2. Objetivos lingüísticos

- “Utilizar espontáneamente la lengua española”. Los alumnos utilizarán espontáneamente las palabras objeto de aprendizaje para poder completar las actividades interactivas en la pizarra electrónica.
- “Desarrollar la competencia lingüística oral en español, sobre todo comprensiva”. Los alumnos reconocerán las palabras objeto de aprendizaje cuando las oigan, respondiendo con movimiento a ellas (TPR).
- “Potenciar estrategias comunicativas generales de comprensión y expresión”. Los alumnos utilizarán sus conocimientos previos y aplicarán conocimientos adquiridos en su L1 como estrategias de comprensión y expresión.
- “Motivar a los alumnos por (sic) aprender un nuevo idioma a través de la educación física”. Las oportunidades de improvisación en el baile reforzarán la idea de actividad lúdica. Esto incidirá positivamente en la motivación.
- “Fomentar la satisfacción por el progreso en la lengua española”. Los estudiantes serán capaces de identificar las palabras que comparten las mismas raíces en la actividad interactiva de “los azulejos”. Asimismo, podrán deletrear correctamente las palabras objeto de aprendizaje en la actividad interactiva de “los anagramas” (ver figuras 7-10).

6.2.3. Objetivos transversales

- “Respetar las aptitudes y limitaciones de los compañeros”. Los alumnos respetarán las limitaciones motoras de todo el alumnado de la clase.
- “Educación intercultural, desarrollando hábitos y actitudes de curiosidad, respeto y participación hacia la cultura española”. Las actividades resultarán motivadoras para los alumnos. La música pegadiza de la rumba y los pasos aprendidos

en clase se reproducirán fuera del entorno escolar. Los estudiantes querrán aprender más, al finalizar la sesión.

- “Promover la lengua y los distintos aspectos de la cultura española”. Este objetivo coincide con el primer objetivo general que mencionamos antes para el proyecto (ver 6.1).
- Además de los anteriores, recogemos los siguientes objetivos transversales para educación física en el *National Curriculum*:
- Inglés: “Durante la discusión en grupo y la interacción de los alumnos, estos aprenderán a hablar de forma eficaz como miembros de un grupo. Los alumnos deberán aprender a variar sus contribuciones para adecuarlas a la actividad y al propósito de la misma, incluyéndose comentarios exploradores y tentativos en los cuales las ideas se recogen de modo conjunto, de forma razonada.” Los estudiantes formarán parte de una lluvia de ideas guiada para completar, como miembros de su clase, una tabla para recoger y comparar información (KWL chart⁶).
- Música: “Los estudiantes aprenderán a explorar y explicar sus propias ideas sobre la música utilizando movimiento, danza, lenguaje expresivo y vocabulario musical”. La improvisación en el baile flamenco y el conocimiento del vocabulario específico ayudarán al alumno a poder expresar físicamente sus sentimientos sobre la música flamenca, en concreto, sobre una rumba. Además, “los alumnos aprenderán destrezas y conocimientos musicales respondiendo a variados puntos de partida musicales y no musicales”. Con la ayuda del toque, Los estudiantes identificarán el punto de partida musical en la rumba, de ritmo binario, que les ayudará a saber cuándo comienza el baile.

7. Secuenciación

La secuenciación que presentamos aquí se corresponde con la que se desarrolló el 20 de mayo en las aulas de *St. Austin*’s: aproximadamente 45 minutos cada sesión.

Figuras 1-3 ⁷	Introducción	5 minutos
Figuras 4-6	Desarrollo de contenidos culturales y lingüísticos	10 minutos
Figuras 7-9 ⁸	Aplicación de contenidos culturales y lingüísticos	10 minutos
Figuras 11-12	Desarrollo y aplicación de contenidos de Educación Física ⁹	10 minutos
Figuras 13	Evaluación	5 minutos
Figuras 14	Cierre	5 minutos

⁷ Las figuras se corresponden con las diapositivas de la presentación.

⁸ Las Figuras 8 y 10 no se corresponden con diapositivas, sino con el desarrollo de las actividades representadas en las Figuras 7 y 9.

⁹ Instrucción completamente en español.

⁶ Las siglas KWL se corresponden con *lo que sabes* (*what you Know*), que se escribe en la primera columna, *lo que quieres saber* (*what you Want to know*) en la segunda y *lo que has aprendido* (*what you have Learned*) en la tercera columna de la tabla.

8. Contenidos

8.1. Contenidos culturales

- El flamenco es una expresión cultural popular originada en Andalucía, al sur de España.
- Superación de estereotipos: cada clase presentará unos estereotipos diferentes que el docente ayudará a superar. El Cuadro 2 presenta un ejemplo de los que los estudiantes mencionaron en *St. Austin*’s y la información que se aportó al respecto.
- El flamenco tiene tres elementos clave: el cante, el toque y el baile. Consideramos que este contenido pertenece a los llamados “enciclopédicos” en la enseñanza de L2, que los alumnos no necesitan realmente en situaciones comunicativas. Sin embargo, estamos ante una unidad cultural extracurricular que debe presentar los contenidos culturales con rigor, aunque los mismos sirvan de instrumento temático alrededor del cual se desarrolla la instrucción y se logra la consecución de otros objetivos. Hay que subrayar que para la desmitificación del flamenco estereotipado es necesaria la presentación del mismo desde un punto de vista profesional. La trilogía formada por los componentes del flamenco sirve para ello:
 - El cante se corresponde con lo que canta el cantaor/a y cómo lo canta.
 - El toque se corresponde con lo que toca el guitarrista y cómo lo toca.
 - El baile se corresponde con lo que baila el bailaor/a y cómo lo baila.
- La rumba es un tipo de baile flamenco s vivo, alegre y abierto a la improvisación.

8.2. Contenidos lingüísticos

Los contenidos lingüísticos son de carácter léxico.

- Términos relacionados con el flamenco: trilogía; toque, guitarra, guitarrista; cante, voz, cantaor/a, ay, baile, bailaor/a, falda, zapatos (de tacón), mantón, rumba.
- Términos relacionados con las partes del cuerpo: manos, pies, dedos.
- Términos relacionados con el baile: además de las partes del cuerpo arriba mencionadas, palabras relacionadas con el movimiento en el espacio (arriba, abajo, vuelta, a un lado, al otro, etc.), el marcaje del compás (numerar): uno, dos, ocho, cuatro, etc. También las expresiones “otra vez” y “desde el principio”.
- Términos relacionados con el elogio y la motivación: muy bien, buen trabajo, excelente, etc.

8.3. Contenidos del área de educación física

- Desplazamiento rítmico lateral con movimiento de cadera y flexión de las piernas.
- Giro corporal completo en coordinación con movimientos de brazos y manos.
- Improvisación psicomotriz en respuesta a estímulos musicales.
- Control del equilibrio y del espacio.

8.4. Contenidos transversales

- Inglés: lluvia de ideas.
- Música: ritmo binario, compás rápido de cuatro tiempos, el sonido de la guitarra española en el compás, estrofas y estribillos.

9. La utilización de la tecnología

La unidad didáctica se desarrolla a través de una presentación interactiva elaborada con *software Notebook 11* para SMARTboard.

La tecnología es algo más que un mero instrumento de apoyo a la instrucción. La variedad de estímulos y las actividades qui-

nestésicas influyen positivamente en la motivación de los estudiantes. Asimismo, la pizarra interactiva se convierte aquí en un elemento esencial de la instrucción, al reflejar y desarrollar toda la programación didáctica para el aula.

El hecho de que un mismo archivo recoja la secuenciación, los recursos didácticos, la evaluación, etc. (Cuadros 1-7) simplifica la labor docente y facilita la reproducción y edición de la unidad por parte de otros.

El taller de baile se halla integrado en la presentación (Figura 11). Por ello, es necesario habilitar espacio para los alumnos. En esta experiencia se acercaron los muebles a las paredes del aula, dejando un espacio diáfano y seguro en el centro, en donde los estudiantes permanecieron sentados, salvo que se les indicara lo contrario.

Cuadro 1. Introducción (Figuras 1, 2 y 3)

Figura 1. Bienvenida personalizada



Haciendo *click* en la pantalla comienza una guajira (toque y cante).

Las dos muñecas pequeñas giran sobre sí mismas (bailan), cuando se tocan.

Figura 2. Tabla KW

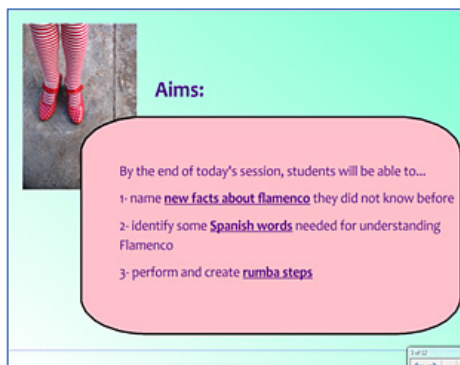
Know	Want to learn

Para contextualizar la unidad, se presenta una tabla KW que será revisada al final con KWL.

Primero se emparejan los alumnos y se les pide que digan a sus compañeros una cosa que sepan sobre el flamenco, utilizando la técnica Think-pair-share. Posteriormente, se lleva a cabo una lluvia de ideas para evaluar los conocimientos previos: los alumnos describen lo que sus compañeros les han dicho sobre el tema y expresan lo que les gustaría aprender.

El docente recaba los datos en la tabla y aclara los puntos esenciales para romper estereotipos con respecto al flamenco. El Cuadro 2 recoge un ejemplo de este paso.

Figura 3. Objetivos



Se presentan los objetivos de aprendizaje básicos para los alumnos. Se informa a los niños que se espera de ellos que al final de la sesión puedan mencionar hechos relacionados con el flamenco, identificar algunas palabras en español relacionadas con el flamenco y que, finalmente, realicen y creen pasos de rumba. Para esto último, se les explica que la presentación incluirá un taller de baile. Asimismo, se anuncia una pequeña evaluación al final de la sesión.

A los alumnos se les recuerda que se utilizarán los lollipop sticks para desarrollar tareas interactivas durante la presentación y en consecuencia, se solicita la máxima atención durante toda la sesión.

Cuadro 2. Estereotipos identificados en nuestra experiencia y sugerencias aclaratorias para su superación

Estereotipo	Aclaración
El flamenco es propio de todo el territorio español.	El flamenco es una expresión cultural que se originó en Andalucía, al sur de España, aunque su estudio se ha extendido nacional e internacionalmente. No todo el mundo en España sabe flamenco.
El flamenco siempre incluye un baile.	No todo el flamenco es baile. El toque y el cante son también elementos importantes y pueden presentarse autónomamente.
El baile flamenco es el único que existe en España.	Además del baile flamenco, existe en España una gran diversidad de bailes populares de carácter local o regional.

Cuadro 3. Desarrollo de contenidos culturales y lingüísticos (Figuras 4, 5 y 6)

Figura 4. La trilogía flamenca I



¿Cuáles son los elementos básicos del flamenco? Se introducen con los términos “trilogía flamenca”.

Se aprovecha el recurso lingüístico representado por el prefijo “tri” para introducir una estrategia de aprendizaje de L2 (asociación semántico-morfológica para deducir significado).

Se añade un estímulo auditivo al visual: al tocar “tri”, suena el número “tres”.

Figura 5. La trilogía flamenca II



Aquí se explica con más detalle el cante, el toque y el baile, desarrollando el vocabulario específico relacionado con el flamenco. Para ello, utilizamos un gráfico para la categorización del léxico y para conseguir refuerzos auditivos, como el sonido de las guitarras.

Asimismo, se aprovechan los recursos lingüísticos señalados (raíces y sufijos) para introducir estrategias de aprendizaje de L2. Se utilizan códigos de color para interrelacionar morfemas.

De forma anecdótica, se ofrece una explicación para el “ayeo” en el cante flamenco (contenido cultural): el bocadillo se mueve y se coloca cerca de las imágenes de los diferentes cantaores.

Figura 6. Guess... cante?, toque?, baile?



Esta es una tarea de preparación para las actividades interactivas de vocabulario que vienen a continuación.

Consiste en que los alumnos, basándose en los dibujos y en los sonidos que las imágenes producen, deduzcan qué elemento de la trilogía flamenca se encuentra escondido tras la cortina (la caja gris de abajo, a la izquierda).

En esta actividad se revisa el vocabulario específico relacionado con algunas partes del cuerpo (manos, dedos, pies), utilizando el método TPR. Además, se amplía el vocabulario específico relacionado con el flamenco (zapatos de tacón, falda, mantón).

Se muestran objetos reales (complementos para el baile) que los niños puedan tocar: zapatos de adulto e infantiles (de una niña de 7 años, como los alumnos, y de una niña de dos), castañuelas, vestidos, faldas y un mantón de Manila. Se señalan los clavos en los zapatos.

Cuadro 4. Aplicación de contenidos culturales y lingüísticos (Figuras 7, 8, 9 y 10)

Figura 7. Actividad 1: los azulejos



“Los azulejos” consiste en un ejercicio de categorización léxica que favorece la automatización del vocabulario.

Con los *lollipop sticks* se llama a los niños, quienes, antes de tocar el rectángulo, dirán a qué elemento de la trilogía creen que esas palabras pertenecen. Después tocarán el rectángulo y averiguarán si tenían razón.

En la pared se ha colgado previamente un poster con las tres palabras clave: cante-toque-baile.

Figura 8. Actividad 1: los azulejos (ejemplo de resolución)

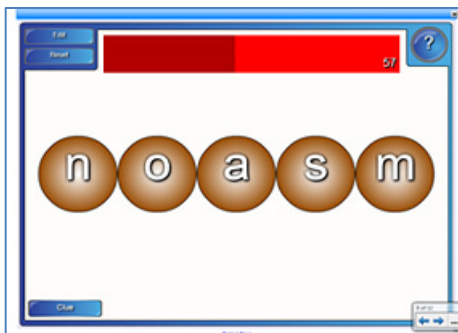


Por ejemplo: Al tocar el cuadro con

El guitarrista

...aparece la palabra “toque”

Figura 9. Actividad 2: anagramas



Aparecen varias palabras en español cuyas letras están desordenadas. Los alumnos deben ponerlas en orden a contrareloj (lo cual estimula su atención e implicación en la actividad), colocando con la mano cada letra en su lugar. El docente ayudará facilitando la descomposición fonética de la palabra.

Se han escogido palabras fonéticamente sencillas que se han revisado previamente: manos, pies, dedos, mantón, zapatos.

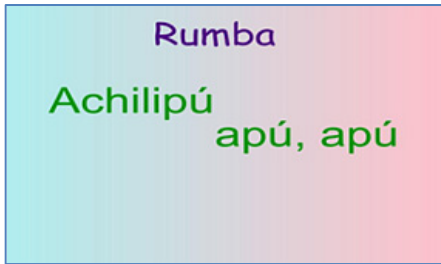
Figura 10. Actividad 2: anagramas (proceso de resolución)



Los estudiantes pueden hacer click en “pistas” y se les dará una pista escrita y una imagen.

Cuadro 5. Desarrollo y aplicación de contenidos de Educación Física (Figuras 11 y 12)

Figura 11. Rumba: Achilipú



Para enseñar la rumba, se ha escogido *Achilipú*, interpretado por Dolores Vargas (1971), por lo sencillo, divertido y pegadizo que es su estribillo. Al tocar la pantalla, comienza el archivo de audio.

La instrucción aquí es completamente en español, utilizándose el vocabulario visto anteriormente y el destinado al baile en particular (arriba, abajo, ocho, cuatro, vuelta, a un lado, al otro, etc.).

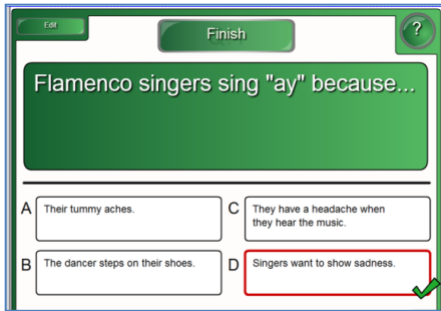
Figura 12. Refuerzo positivo



Tras la rumba, aplausos y ¡buen trabajo!, para reconocer el esfuerzo de los alumnos y aumentar su motivación (se escuchan aplausos y ovaciones, al tocar las manos).

Cuadro 6. Evaluación (Figura 13)

Figura 13. Evaluación interactiva



Se plantean cuatro preguntas de opción múltiple con cuatro posibles respuestas cada una, que incluyen tonterías como distractores para hacer reír a los niños y simplificar la deducción de la respuesta adecuada⁷. Por ejemplo:

El cantaor dice ¡ay! porque...

- Le duele la barriga.
- Le está pisando la bailaora con los zapatos.

Cuadro 7. Cierre (Figura 14)

Figura 14. KWL chart



Se retoma la actividad inicial para cerrar la presentación. Se revisa lo escrito en la tabla al principio de la sesión y se vuelve a pedir una lluvia de ideas para completar la tabla que comenzamos al principio. Esta servirá para que los estudiantes sinteticen lo que han aprendido en la sesión que antes desconocían.

Opcionalmente, la lluvia de ideas puede hacerse por escrito. Cada estudiante escribirá una palabra o frase en una tira de papel que se les da previamente, para mencionar algo nuevo que hayan aprendido. Se facilita suficiente tiempo para la reflexión individual y la organización de pensamientos antes de comenzar la actividad y después se les da exactamente 40 segundos para escribir.

Los alumnos dejan, de esta forma, constancia escrita de esas reacciones al aprendizaje de contenidos que "recompensa la reflexión madura más que la espontaneidad y genera un sentido de responsabilidad contributiva en todos los estudiantes" (KINSELLA, p.2)

Utilizando los *lollipop sticks* los estudiantes leerán en alto entre 7 y 10 palabras o frases que el docente irá escribiendo en la última columna.

⁷ Inferir información del texto es una destreza determinante para poder realizar satisfactoriamente pruebas de este tipo.

10. Evaluación

Es muy importante que los alumnos sepan, desde el principio de la presentación, que durante la misma serán evaluados (Figura 3).

10.1. Evaluación formativa

La evaluación formativa, durante las actividades de aplicación de contenidos culturales y lingüísticos (Figuras 7-10), nos ayudará a establecer adecuadamente el ritmo de enseñanza-aprendizaje, en función del desarrollo cognitivo y del conocimiento previo del grupo. La utilización de los *lollipop sticks* servirá para recoger datos de forma aleatoria. Gracias a la interacción con la pizarra electrónica, los estudiantes percibirán la evaluación como un juego.

La observación de los alumnos también nos proporcionará valiosa información para determinar la consecución de los objetivos establecidos para el área general de educación física, inglés y música.

Después del desarrollo de la actividad de educación física, se lleva a cabo un pequeño test interactivo de opción múltiple en L1, para evaluar, informalmente y de forma general, el resultado

inmediato de aprendizaje, en relación con los contenidos culturales y, en menor medida, con los contenidos lingüísticos. Aparte de recabar datos generales orientativos, se pretende cesar la actividad física para recuperar la atención de los estudiantes, evitando que la euforia pueda desencadenar problemas de disciplina. El docente podría optar por hacer esta evaluación por escrito.

10.2. Evaluación sumativa

La ambición de este proyecto - en cuanto a los objetivos propuestos y la dificultad que supone la incorporación de procesos evaluativos formales en actividades extraescolares, especialmente cuando estas se encuadran en actividades lúdicas de enriquecimiento-obligó a que se priorizaran los contenidos a evaluar.

Por ello, se decidió determinar la consecución de los objetivos culturales, interculturales y lingüísticos, y valorar el efecto de nuestra aproximación didáctica en la motivación y el aprendizaje de los alumnos.

- El 5 de septiembre de 2013, 61 alumnos de *St. Austin's*, realizaron una prueba escrita, que por limitaciones de espacio, no detallamos. El siguiente cuadro recoge los resultados:

Cuadro 8. Resultados de la evaluación sumativa

Objetivos culturales e interculturales
<ul style="list-style-type: none">– La tasa de superación de la prueba de contenidos culturales alcanzó el 91% y el de contenidos interculturales un 90%.– Un 92% de los alumnos se mostró dispuesto a aprender más sobre la cultura y la lengua españolas.– Algunos alumnos dieron muestras de haber logrado la superación de algunos estereotipos. Entre sus respuestas destacamos que mencionaran haber aprendido que los niños también pueden bailar, que el flamenco es uno de muchos bailes que hay en España, que no todo el mundo sabe flamenco, etc.– Otros detallaron referencias concretas a los accesorios al baile o a los elementos del flamenco.
Objetivos lingüísticos
<ul style="list-style-type: none">– La tasa de superación en la prueba de comprensión auditiva fue de un 91%.– Al pedir a los estudiantes que escribieran algo nuevo que habían aprendido en la sesión, muchos alumnos dieron muestras de su dominio de la expresión escrita en español: palabras sobre ropa, instrumentos y curiosamente. Un 38% fue capaz de reproducir por escrito las palabras <i>cante, toque y/o baile</i>.
Motivación y aprendizaje
<ul style="list-style-type: none">– Un 93% de los alumnos declaró haber disfrutado con la actividad.– El 88% reconoció que aprendía mejor con la pizarra electrónica.– El 82% mostró su preferencia por interactuar con ella.– Un alumno escribió que “los <i>juegos</i> en la pantalla fueron buenos”, lo cual demuestra la percepción lúdica de las actividades interactivas.

Referencias bibliográficas

ARCHIDIOCESE OF LIVERPOOL (2009). (Ofsted) Inspection report. St. Austine's Catholic Primary School. Liverpool 20th May. Recuperado de: http://www.st-austins.co.uk/keyinfo_detail.asp?Section=3&Ref=962

- (2012) Ofsted Interim Assessment. St. Austine's Catholic Primary School, Liverpool [Reino Unido], 15 de marzo. Recuperado de: <http://bit.ly/1cFUfoZ>



ASHER, James J (1969). "The Total Physical Response Approach to Second Language Learning" *The Modern Language Journal*, Vol. 53, No. 1 (Jan., 1969), pp. 3-17.

CONSEJO DE EUROPA (2001). *Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza, evaluación*. Estrasburgo. Recuperado de: http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/marco/

COYLE D., HOLMES B., KING L. (2009). *Towards an Integrated Curriculum. CLIL National Statement and Guidelines*. The Languages Company. Recuperado de: <http://bit.ly/18ziCIX>

DALTON-PUFFER, C. (2007). *Discourse in Content and Language Integrated Learning (CLIL) Classrooms*. Amsterdam: John Benjamin's Publishing Company.

EMBAJADA DE ESPAÑA EN EL REINO UNIDO (2013a). Consejería de Educación. Sección española. Dossier Informativo de la Sección Española de Liverpool. Abril. Recuperado de: <http://bit.ly/1ifbTuV>

- (2013b). Dossier Informativo de la Sección Española de Liverpool. Agosto. Recuperado de: <http://bit.ly/1ifbTuV>

FELDMAN K, KINSELLA K. (2002). *Structures for Active Participation and Learning*. Scholastic Red. Professional Article. Recuperado de: <http://bit.ly/176SNTd>

INSTITUTO CERVANTES (2006). *Plan Curricular del Instituto Cervantes. Niveles de referencia para el español*. Recuperado de: http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/plan_curricular/

LASAGABASTER D. y SIERRA, J.M. Mesa de comunicación: "AICOLE y bilingüismo en el contexto educativo español: sobre la necesidad de un esclarecimiento terminológico" *I Congreso Internacional sobre Bilingüismo en Centros Educativos*, 14 de junio de 2010. Recuperado de: <http://bit.ly/19pp9W6>

LUJÁN L. (2009). *Critical Thinking Strategies Guide. Higher-Order Thinking Skills*. Mentoring Minds, L.P.

LYMAN, F. (1981). "The Responsive Classroom Discussion: The Inclusion of All Students", *Mainstreaming Digest* (pp. 109-113). College Park: University of Maryland Press.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2006a). Orden ECI/2211/2007, de 12 de julio, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la Educación primaria. Boletín Oficial del Estado, 20 julio 2007, núm. 173, p. 31487

- (2006b). REAL DECRETO 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria. Boletín Oficial del Estado, 8 de diciembre núm. 293, p. 43053.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2010). Subdirección General de Cooperación Internacional. Instrucciones de organización y funcionamiento del programa de Secciones Españolas en centros de otros estados o de organismos internacionales, de 18 de octubre. Recuperado de: <http://bit.ly/176T1Ko>

- (2013). Nota resumen. Nota: Estadística de la Acción Educativa en el Exterior. Curso 2012-2013. MECD-Subdirección General de Promoción Exterior Educativa. Subsecretaría. Recuperado de: <http://bit.ly/1aHCPfx>

MINISTERIO DE RELACIONES CON LAS CORTES Y DE LA SECRETARÍA DEL GOBIERNO (1993). *Real Decreto 1027/1993, de 25 de junio, por el que se regula la acción educativa en el exterior*. Boletín Oficial del Estado, 6 de agosto núm. 187, p. 20613.

PATIÑO DÍE, M., ESPAÑA, C. (2013, marzo). "Introduction to Flamenco: An Interactive Approach". Ponencia y taller presentados en la segunda *Iberian Week* de la Universidad de Liverpool. Liverpool, Reino Unido.

ROWE, M.B. (1986). "Wait Time: Slowing Down May Be A Way of Speeding Up!" *Journal of Teaching Education* January vol. 37 no. 1, pp 43-50 DOI: 10.1177/002248718603700110. Recuperado de: <http://jte.sagepub.com/cgi/content/abstract/37/1/43>

ST. AUSTIN'S CATHOLIC PRIMARY SCHOOL (2013). Curriculum. Spanish CLIL. Recuperado de: http://www.staustins.co.uk/curriculum_detail.asp?Section=6&Ref=497

UK DEPARTMENT FOR EDUCATION. *Primary National Curriculum until 2014. Physical Education. Key Stage 2*. Recuperado de: <http://bit.ly/J4y8Sb>

UNESCO (2010). *Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad*. Decisión 5.COM 6.39 Recuperado de: <http://bit.ly/cl5XvT>

VARGAS, D. (1971) "Achilipú". Disco compacto. En *Rumba y Olé*. Muxxic Records SA, Madrid, 2001.

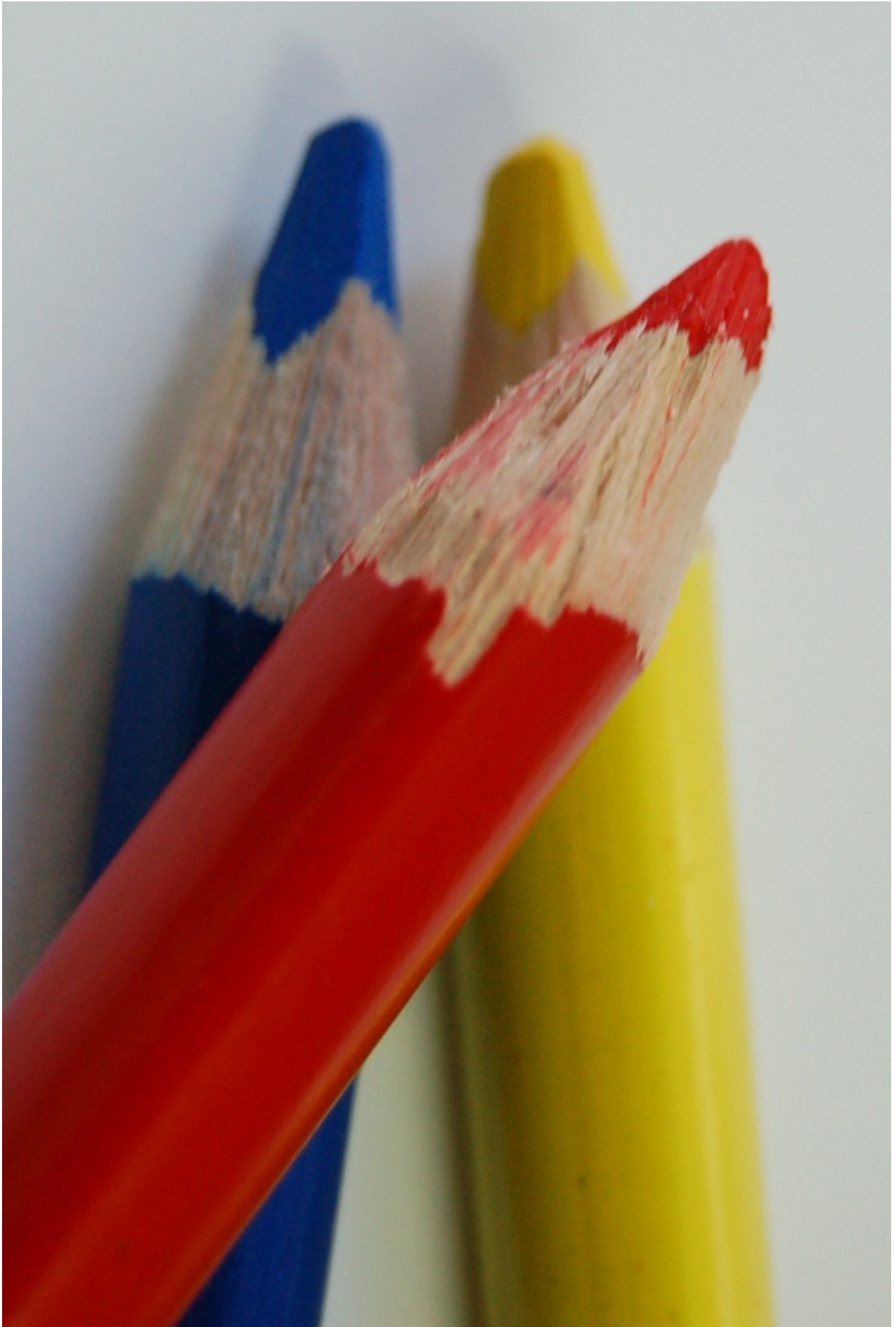
La autora

Cristina España Pérez

Llevó a cabo casi toda su formación docente en California, en donde trabajó ocho años en diversos programas de educación bilingüe en los niveles de primaria y secundaria, así como en programas de español como lengua extranjera. Durante estos años se especializó en la instrucción de L2 a través de contenidos en español e inglés, ampliando su formación de posgrado en diversas universidades californianas (Stanford University, UC Berkley, San Diego University, etc.). Asimismo, realizó estudios de tercer ciclo en educación comparada en la UNED.

Actualmente es profesora de Escuela de Idiomas en la Comunidad de Madrid y está cursando el Máster en Lingüística aplicada de enseñanza del español como segunda lengua en la Universidad de Jaén. Además, Cristina es licenciada en Derecho y Graduada en Ciencias Jurídicas por la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE).





ANTECEDENTES, SELECCIÓN, FORMACIÓN Y CALIDAD DE LOS DIRECTORES ESCOLARES

BACKGROUND, SELECTION, TRAINING AND QUALITY OF SCHOOL PRINCIPALS

Isabel Cantón Mayo

Universidad de León

Resumen

El objetivo de este artículo es realizar una revisión de la dirección de centros educativos a partir de sus antecedentes, señalar las formas de acceso, la posible formación para la dirección y la incidencia en los centros de una dirección de calidad. La importancia de la figura del director es clave en la mejora de la educación. La tradición española respecto a la dirección escolar difiere en Primaria, de tipo gremial y profesional, y en Secundaria de corte más político y directivo, hasta la LODE (1985), en que ambos tipos se hacen homogéneos. Desde entonces la dirección de centros se ha caracterizado por la ambigüedad, por la ausencia de candidatos y por la falta de incentivos para el cargo. Los tres modelos de acceso a la dirección son la oposición, la elección y la selección. El artículo aboga por éste último modelo con la reserva de las dificultades de quién selecciona y con qué criterios se hace. También se aborda la formación de los directores, tanto en gestión como en dirección de personas, sea antes o después de la selección, con un nivel universitario de máster específico y con la valoración de los méritos y experiencias de los concursantes a directores. No es deseable la idea de los sajones de implantar una especialidad de dirección en la formación inicial de los maestros. Finalmente la incidencia del director en el rendimiento de los alumnos, en la satisfacción del profesorado y las familias, nos hace abogar por un director de calidad cuya su misión y visión sean los faros que iluminen el quehacer del centro que dirige.

Palabras clave: liderazgo, dirección, selección, formación, calidad, profesionalización, acceso a la dirección, modelos de dirección.

Abstract

The objective of this paper is a revision of the management of schools, based on their backgrounds, forms of access point, the possible formation for the management and the impact on schools of quality management. The importance of the figure the headmaster is key to the improving education. The Spanish tradition differs in Primary gremial and professional type, and more political Secondary and managerial to LODE that both types are uniform. Since then the school management has been characterized by ambiguity, by the absence of candidates and at the lack of incentive measures for the job. The three models for accessing of principals are the opposition, the management the choice and selection. The paper argues for the latter model with booking difficulties who selected and on what basis is. Also training of headmasters in both in management and people management, whether before or following the selection, with a specific master's degree level and with the assessment of the merits and experiences of the candidates for principals. It is not the idea of disposable Saxons implementing a specialty direction in initial teacher training. Finally the principal incidence in student performance, satisfaction of teachers and families, we advocate for a quality manager where his mission and vision are the headlights that illuminate the work of the center he directs.

Keywords: leadership, headmaster, selection, training, quality, professionalization, access to the management, management models.

1. Introducción-justificación

Abordamos la dirección como un tema complejo y de importancia estratégica: se trata de acercarnos a una figura que aparece en muchas investigaciones como casi divina, aunque difícil, porque no olvidemos que dirigir personas es como adiestrar gatos (Ben-nis, 2008). Y es cierto que en la dirección de centros educativos nos jugamos demasiado como para no ser ambiciosos y cuidadosos, tanto en sus estudios como en las posibles propuestas de cambio. PETER DRUCKER (1992) afirma que existen dos tipos de organizaciones: aquellas que cambian y las que desaparecen, a las que se ha llamado organizaciones suicidas. Una cosa está clara en este campo: son necesarios cambios. Y los directores tienen un oficio en plena mutación. El problema es lo que sigue: ¿hacia dónde cambiar? La OCDE (2010) señala que en la transformación de la escuela los directores ocupan el primer lugar. En este artículo se hace una revisión de dónde estamos en el tema de la dirección escolar y se reflexiona sobre sus debilidades y fortalezas, para pasar a realizar propuestas de cambio que se moverán desde los momentos actuales a los futuros. Pero no hay garantías de acierto, ni con el pasado, ni con el presente, ni con el futuro. El aprendiza-

je por ensayo y error ya se ha realizado antes, por ejemplo, con el modelo de directores cooperativistas-políticos de la LODE(1985), para pasar a introducir modelos más técnicos en la LOPEG (1995), o en la LOCE (2002) y en la LOE (2006). La dirección de centros educativos en el sistema educativo español que se avecina con la LOMCE (2013), supone la sexta reforma del sistema educativo desde la transición. Pero ninguna de estas leyes ha considerado a la dirección como aliada para conseguir que sus reformas lleguen a desarrollarse con éxito en el seno de los centros educativos; más bien se la ha considerado un Caballo de Troya con el que introducirse en ellos.

La importancia de la dirección de los centros es vital, ya que como DEMING (1994) o JURAN (1995), entre otros, indican, los problemas de un centro educativo son en un 85% de la dirección, y el 15% restante a repartir entre todos los demás, lo que implica directamente a la dirección de los centros. En el mismo sentido el informe DELORS (1996) señalaba que la investigación y la observación empírica muestran que uno de los principales factores de la eficacia escolar, si no el principal, es el director del centro (...) Por tanto, es necesario velar para que la dirección de los centros escolares sea confiada a profesionales cualificados (Informe DE-

LORS, UNESCO, 1996). También el informe UNESCO/OREAL (2001:30) señala que “el director es el responsable del funcionamiento del establecimiento y de los resultados de los aprendizajes de los niños. Para ello deben compatibilizarse las necesidades de formación específica, con cierto grado de estabilidad y con normas flexibles de la carrera directiva que incluyan incentivos”. Por lo que tiene de difuso e inconcreto, la dirección también puede verse como un término evanescente (IMEN, 2004), ya que el sistema educativo no está organizado para la mejora, sino para su mantenimiento (FULLAN, 2013). Por ello los directores actualmente no juegan un gran papel en la escuela, y sin embargo la mejora del sistema educativo tiene puesta en ellos su esperanza. En todo caso, reconocemos con BOLIVAR y SAN FABIÁN, (2013:8) que: “Es evidente que uno de los problemas que arrastra el sistema educativo español es la dirección de los centros educativos”. En el mismo sentido apunta SERENTIL (2013:2) al referirse a los tres desafíos que los sistemas educativos afrontan en la actualidad: promoción de una educación de calidad, políticas y prácticas de desarrollo de maestros y líderes educativos, así como su desarrollo profesional. Ello justifica la importancia del estudio del director como cuestión endógena y como elemento clave en los sistemas educativos: su formación, su acceso y su permanencia.

2. De dónde venimos

La cultura cartesiana de los centros educativos había diferenciado excesivamente la figura del director del resto de los miembros

docentes del Centro, como un *primus inter pares* que basa su autoridad en el Estado y su legitimidad en sus iguales. Se trataba de delimitar las distintas funciones para determinar las responsabilidades respectivas de docentes y directivos. La introducción del *equipo directivo* intentó diluir esta diferenciación, pero en muchos casos lo que ha diluido es la responsabilidad del cargo. El peso de la tradición se manifiesta en el extrañamiento entre la dirección —a veces entre el equipo directivo— y el resto de los profesores (MATRINGE, 2012). Las relaciones entre estos grupos son como una batalla entre la tierra y el mar, o como las mareas, y las olas determinadas por el influjo de la luna (ARIAS y CANTÓN, 2008; CANTÓN 2010, BERTHOUD, 2009). Dependiendo de factores generalmente contextuales, los profesores y la dirección viven un tira y afloja que se resuelve en cohabitación pacífica o en conflicto, según los casos, y que hace que los profesores que eviten la dirección vaya en aumento, porque no les resulta atractiva ni como promoción, ni como responsabilidad para innovar. Hay excepciones en países como Francia o Suecia, donde aún es atractivo el puesto de director. El modelo de tipo cooperativo o gremial (ÁLVAREZ, 2010) ha sido el que más se ha utilizado en España desde la LODE (1985). El resumen de los distintos momentos por los que ha pasado la dirección lo podemos ver a continuación y señalamos su relación directa con la necesidad de cambio en la figura de la dirección por parte de los responsables educativos de cada momento.

Cuadro 1. Ámbitos y contenidos del cuestionario

Dirección en Educación primaria	Dirección en Educación Secundaria
1900-1966 Varios modelos: oposición, traslados, elección por el Claustro, según el tamaño del centro. Nombramiento administrativo.	1857-1900 La Administración nombra a un catedrático del centro.
1967-1969 Oposición al Cuerpo de Directores.	1901-1936 Terna de Catedráticos.
1970-1980 Nombramiento por la Administración “oído el Claustro y el Consejo de Dirección” LGE.	1939-1954 Nombramiento ministerial. 1955-1969 Terna de catedráticos. 1970-1976 Nombramiento por la Administración “oído el Claustro y el Consejo de Dirección” LGE. 1977-1980 Terna de Catedráticos.
1981-1984 Selección de un maestro por el Consejo de Dirección y la Administración.	1981-1984 Selección de un profesor por el Consejo de Dirección y la Administración.
1985-1995 LODE Elección del un maestro por el Consejo Escolar: Modelo gremial.	1985-1995 LODE Elección del un profesor por el Consejo Escolar: Modelo gremial.
1995-2002 LOPEG Elección de un maestro por el Consejo Escolar entre los ya acreditados. Modelo gremial.	1995-2002 LOPEG Elección de un profesor por el Consejo Escolar entre los ya acreditados: Modelo semi-gremial.
2002 LOCE Concurso de méritos ante comisión presidida por un representante de la Administración Educativa.	2002 LOCE Concurso de méritos ante comisión presidida por un representante de la Administración Educativa.
2006 LOE Concurso de méritos entre los acreditados. Selecciona la Administración con algunos representantes del centro.	2006 LOE Concurso de méritos entre los acreditados. Selecciona la Administración con algunos representantes del centro.
LOMCE (Anteproyecto) 2013.	Concurso de Méritos entre acreditados. Selecciona la Administración, con algunos representantes del centro.

Es importante también relacionar los distintos modelos educativos con el tipo de dirección imperante en cada uno de los países, ya que éstos dependen del contexto social del país y pueden servirnos para comprender sus debilidades y fortalezas (POBLETE, 2004). En el caso español, en su mayor parte son derivados de la estructura endógena burocrática de los centros: diferenciación de tareas funcionales, papeles claramente definidos, toma de decisiones, elaboración de objetivos centralizados, y enfoque hacia la eficiencia. Desde 1985 los modelos de base cooperativista-política introdujeron la disolución de responsabilidades y la ineficiencia consiguiente, que se intentó corregir en las últimas leyes. El dicho español de que cada nuevo Ministro de Educación llega con una ley bajo el brazo, no hace más que corroborar las dificultades percibidas por todos en la figura del director escolar, de su importancia y de su necesidad de cambio. La legislación española ha mantenido hasta la LODE (1985) un modelo gremial de dirección para Bachillerato y un modelo profesional para Primaria. La normativa desde entonces se inclina por el modelo gremial-electivo para ambos niveles, aunque matizado en las últimas leyes. Lo anterior pone de manifiesto dos graves problemas con respecto a la dirección escolar: uno referido al acceso y otro referido a la formación.

3. A dónde vamos: Selección de los directores escolares

Para la OCDE (2010) la selección es el acto esencial en la dirección por su trascendencia. Los tres modelos de dirección de escuelas en Europa son: *selección*, *oposición* y *elección*. Desde hace más de treinta años existe un debate entre los profesionales sobre el tema de la dirección de centros: dirección político-electiva-cooperativa, *versus* selección o dirección técnico-profesional. La fórmula de la *oposición* con un cuerpo específico de directores no parece hoy viable por las connotaciones culturales e históricas a las que se la asocia: gobierno en clan, personalismo, centros dominados, rutinización, subordinación jerárquica, ocultismo, etc. Nos quedan entonces la *selección* y la *elección* de directores de centros educativos como fórmula con variaciones que conviene explorar. Son aspectos que requieren cada vez de un mayor nivel de creatividad y talento por ser un tema espinoso y de gran relevancia. Una de las principales preocupaciones políticas de los gobernantes (...) se centra en cómo atraer, desarrollar y retener profesores eficaces dentro del sistema educativo. En el paso legislativo del modelo de *oposición* al de *elección* de la dirección (modelo político, gremial o cooperativista) escribimos nuestras objeciones (CANTÓN, 1991, 1990) y desde entonces en varias ocasiones hemos manifestado nuestra posición al respecto, revisando también las dificultades de la dirección profesional o técnica (CANTÓN, 1990, 2001, 2004, 2009, 2010, 2011, 2012). Hoy vemos que la mayor parte de las organizaciones buscan a sus directivos entre profesionales con experiencia y con formación específica, mientras que las organizaciones escolares en general se plantean este tema con suma ambigüedad y en muchos casos con cierta indeterminación. Para BAELO, (2009) y ÁLVAREZ (2010) el modo de acceso y el tipo de organización fijado por las leyes condicionan poderosamente el perfil y estilo de dirección.

La elección de director de centro que se basa en un modelo de tipo político es un proceso de un gran paralelismo con el acceso a una alcaldía (TEIXIDÓ, 2001). Se trata de un directivo temporal, no profesional, que compagina la dirección y la docencia. Se mueve entre los iguales y la comunidad, y tiene que buscar múltiples consensos. No tiene formación específica para la dirección, siendo el compromiso la base de su acción. Entre sus inconvenientes sobresale la escasa aceptación, la ausencia de candidatos (ÁLVAREZ 2001, GAIRÍN 2012, CANTÓN y ARIAS, 2008), su

escasa permanencia en el cargo y lo poco atractivo del mismo; además la permanencia es menor en los centros en contextos de pobreza y rendimiento bajo que en los centros en contextos acomodados y de mayor rendimiento, pero su influencia en la mejora del rendimiento es mayor en estos últimos centros. Otras dificultades de este modelo son la falta de formación, de incentivos, de motivación, las situaciones conflictivas, la insatisfacción, y la difícil vuelta al grupo de profesores al finalizar el cargo (ARIAS y CANTÓN, 2006). Hoy es un modelo ya superado.

La opción de dirección basada en el liderazgo no profesional y distribuido la sostienen autores como CARSON, TESLUK, y MARRONE (2007), que señalan que los equipos que dependen de varios miembros líderes tienen mejores resultados que aquellos en los que el liderazgo interno es relativamente escaso y unipersonal. Afirman también que el liderazgo compartido tiene beneficios para los equipos de trabajo, siendo debidamente formados. El liderazgo compartido puede darse en un equipo con líder-director designado oficialmente o en equipos en el que no haya ninguno, y surja en el propio trabajo. En el mismo sentido se pronuncian DETERT y BURRIS, (2007), BEATTY, (2007), BOLIVAR (2005). Todos ellos apuntan visiones de la dirección escolar que defienden la distribución efectuada y compartida, basada en las nociones de investigación colaborativa dentro de comunidades educativas cambiantes. A este modelo de dirección se le atribuyen valores de satisfacción en el trabajo, atracción y convencimiento. Aunque también se manifiestan acusaciones de lentitud y menor eficacia. LANGFRED (2007) muestra que los equipos autogestionados pueden ser particularmente susceptibles a los efectos perjudiciales del conflicto, como resultado de su capacidad para alterar las propias estructuras y diseños. Los altos niveles de conflicto en los equipos se asociaron con una menor interdependencia de tareas y mayor autonomía individual. En ARIAS y CANTÓN (2006) mostramos que este tipo de dirección no tiene muy clara la diferenciación entre las tareas docentes y las propiamente directivas. A pesar de todo, este modelo es el que cuenta con mayores adeptos entre los profesores (CANTÓN y ARIAS, 2008).

La selección de directores permanentes por méritos plantea algunas preguntas: ¿Es la dirección de centros una profesión? ¿Debería serlo? El tema es importante porque “el reconocimiento de la importancia de la dirección en el progreso de los centros educativos es un hecho incuestionable” (GAIRÍN, 2012: 25). El tema no es nuevo: a favor de la profesionalización de la dirección ya se manifestaba el informe DELORS (1996) y destacan los trabajos de BAELO (2009), ÁLVAREZ (2010), POBLETE, (2004), UNCETA (2011) y CANTÓN, (2010). La profesionalización se entiende como un proceso continuo que contiene cuatro niveles: formación vocacional inicial, formación del futuro director, formación del recién titulado y formación continua. Hay en la actualidad tres grandes tendencias en la profesionalización: como proceso (PÉREZ GARCÍA, 2001; GIROUX y MCLAREN, 1998) como categoría (UNESCO, 1993; IMEN 2004) y como principio (VOGEL, 2002; POPKEWITZ 2005). Los primeros piensan en profesionales en constante construcción, los directores se irían haciendo con el desarrollo profesional en el cargo; el segundo bloque considera la profesionalización como una categoría de máxima generalidad relacionada con otras ciencias sociales, a ser director se aprende con la formación; y el tercer bloque la considera como conocimiento técnico y especializado para avanzar según avanza el conocimiento, teniendo en cuenta la cultura y el contexto.

La normativa actual refuerza la idea de la profesionalización de la función directiva a través de un sistema de certificación previa para acceder al puesto de director, y se establece un protocolo para rendir cuentas de las decisiones tomadas, de las accio-

nes de calidad y de los resultados obtenidos al implementarlas (LOMCE, VII). Los directores son representantes de la Administración Educativa en el centro, como responsables del proyecto educativo y del liderazgo pedagógico y de gestión. Lo curioso de la normativa es que otorga a los directores una autonomía que ni piden, ni están preparados para ejercer. En los países nórdicos, como Suecia con amplia cultura democrática, la dirección de centros es profesional y nadie del centro participa en la selección del director (INMEGART, 1995). Por ejemplo, cuando se habla de los mejores puestos de rendimiento en PISA de Finlandia, se omite el modelo de dirección jerárquico y autoritario, y no se cita el conservadurismo y tradicionalismo pedagógico de la Escuela Finlandesa. Lo mismo sucede con el caso de Corea del Sur, cuya cultura procede del legado de la ética de Confucio. Otro caso es el sistema educativo alemán, con modelos directivos netamente conservadores y bastante autoritarios. En Europa existen tantos modos de acceso como sistemas educativos, lo cual indica su dificultad e importancia. Igualmente, existe el reto de hacer de la dirección escolar una profesión atractiva (CHAVARRÍA, 2013). Las tendencias actuales en la dirección de centros en los países del entorno son, por lo tanto, profesionalizadoras y muy influidas por el *New Public Management*, a pesar de las resistencias y barreras encontradas. En la actualidad la selección que lleva a la profesionalización de los directores de centros educativos se impone como una evidencia, lo que supone un oficio aún en construcción, con contornos mal definidos (MATRINGE 2012).

Autores como GAIRÍN (2012), ÁLVAREZ (2010), UNCETA (2011), señalan que la actividad de los directores escolares puede ser considerada como una actividad que tiene una identidad profesional propia y es una profesión específica. ¿Qué modelo de director es el mejor? No hay una respuesta válida ya que depende del contexto, de la cultura del centro, de las funciones que se le asignen, de su capacidad gestora y de la propia personalidad y del director; no hay centros de calidad sin directores de calidad. Las corrientes actuales, a las que nos unimos, abogan por la dirección técnico-profesional por su eficacia, por su influencia en el rendimiento y por su continuidad en el cargo, aspecto que presenta gran debilidad en los modelos electivos. Desde una dimensión comparada ÁLVAREZ (2010) señala que casi todos los países consideran más importante en la selección, el perfil previo de los candidatos, fundamentado en un modelo consistente y fiable de acreditación, que el propio proceso por el que los directivos acceden a la función directiva. Es decir, acertando con la persona indicada, cualquier proceso de selección es válido. La clave del éxito de todo proceso consiste, básicamente, en que sea sencillo, breve y cubra las necesidades de la organización: seleccionar a la persona adecuada en el momento adecuado y con el salario adecuado (CADENAS 2012).

¿La dirección puede formar parte de una carrera docente profesional? La respuesta es definitivamente sí, aunque hay que desarrollar el cómo hacerlo, siempre a partir de los docentes. En las sociedades modernas, entre los aspectos que configuran la carrera de los individuos “es la formación, el conocimiento, o si se prefiere, la acreditación de un conocimiento valioso. Este capital, que trata de promover el sistema educativo, debería servir para orientar los sistemas de organización del trabajo docente, incluida la carrera profesional” (SAN FABIÁN y SALAMÉ, 2013: 52). La selección del personal de carácter profesional hoy en día está basada en una definición previa de competencias que deben poseer los candidatos para responder satisfactoriamente a las expectativas de la institución (ÁLVAREZ, 2010). Por lo tanto, lo primero sería saber qué tipo de funciones se le encargan al director para poder seleccionarle, formarle y prepararle de la mejor forma para que el centro que dirija consiga, de sus alumnos y profesores, valor añadido; mayor rendimiento y desarrollo profesio-

sional del que cabría esperar en sus circunstancias. “La dirección de un centro educativo en la actualidad pasa por una idea de conducción ligada a un equilibrio entre la mejora del liderazgo pedagógico (*leading instructional improvement*), el liderazgo de gestión de recursos y el liderazgo administrativo” (BOLETÍN DE EDUCACIÓN: 2013:1). En la misma dirección MATRINGE (2012) reduce a dos los tipos las funciones directivas: pedagógicas (como prioritarias) y de gestión. También señala que debiera existir una rigurosa evaluación interna y externa compatibilizándola con algún tipo de recompensa o premio para los directores que acrediten mejoras en el rendimiento de los centros, ya que ello redundaría en mayores mejoras, y aumento del desarrollo profesional de los docentes y del director.

También hay que anticipar el modelo de centro en el que han de desarrollar sus funciones: un centro jerárquico, modelo de mercado, tipo clan o modelo adhocrático (recomendado por la OCDE). En estos momentos, a la tradicional regulación burocrático-profesional de los directores se ha añadido una especie de regulación post-burocrática que supera las leyes como fuente de legitimidad y de valores, produciéndose efectos contradictorios como el llamado mandato paradójico (BARROSO, 2013). La LOMCE no menciona más que una vez la palabra *liderazgo* (pedagógico) por 16 veces la palabra *gestión*, que es lo que se presupone que desea que hagan los directores. Pero, ¿qué hacen realmente los directores? Hay varios estudios en este sentido, y aquí relacionamos los de ANTÚNEZ (2013), CANTÓN (2012), POBLATE (2004), GAIRÍN (2012), VÁZQUEZ LATORRE (2003), etc. Pero quizá la respuesta más completa nos da SCHEIN (1985) al decir que la única cosa que los líderes hacen es crear cultura.

Una forma de selección actual de personas competentes para un determinado puesto es la convocatoria, entre docentes acreditados para el desempeño del puesto, de un concurso de méritos, además de la búsqueda directa, los anuncios públicos, la búsqueda por Internet, la entrevista, etc. Todas ellas cargadas de discrecionalidad: ¿al final, quién decide? ¿Técnicos, expertos, administrativos, inspección? ¿Quién y cómo se evalúa el mejor candidato con las competencias señaladas de gestión, conocimiento, liderazgo (pedagógico y administrativo), trabajo, sensibilidad, flexibilidad, calidad, mérito, capacidad, formación, experiencia, etc.? ¿Qué director conseguirá para el centro el mayor valor añadido con su forma de dirigirlo? ¿Cómo recompensar su valía? La selección del director sigue siendo una nebulosa.

4. Formación de los directores

La cuestión de cómo formar a los directores tampoco es baladí. Se puede cuestionar el cuándo, el cómo y el qué se imparte en la formación. También si ha de formarse al director antes o después de la selección, teniendo en cuenta las grandes discrepancias existentes entre las funciones prescritas y las tareas reales. Una revisión somera de los cursos de formación de directores escolares nos muestra que están centrados básicamente en la normativa. Se señala que se forman en Organización Escolar, pero realmente la formación es en Legislación Educativa y en el BOE. Además hay un gran optimismo sobre lo que la formación de los directores puede conseguir.

La formación inicial de los directores ha estado enmarcada en el modelo legislativo-gerencialista, identificando la normativa con el quehacer directivo, entendiendo que la gestión es simplemente la aplicación de la legislación. A ello se une el desinterés general de los docentes por los aspectos directivos al estar más centrados en la docencia, entendiendo que los aspectos organizativos y directivos se aprenden simplemente por observación (CANTÓN y ARIAS, 2008). Casi siempre se ha planteado la formación de

directores desde criterios reduccionistas como los señalados, basados en la normativa, ausentes de la formación los avances de la investigación. Por ello, las personas que ocupan puestos de dirección viven una cierta ambigüedad entre lo educativo y lo administrativo. SANDER (2013) señala un paradigma multidimensional en la formación de directores con cuatro competencias: económica, pedagógica, política y cultural; y, como vemos, en España predomina la competencia política. Los trabajos coordinados por MATRINGE (2012) señalan tres grandes orientaciones para mejorar la acción de los directores: atención prioritaria a la enseñanza; gestión adecuada al contexto interno y externo del centro, y liderazgo compartido. Sin embargo, los directores se sienten más a gusto en facetas menos ligadas a contenidos pedagógicos de la vida de los centros (GIMENO, 1995); son las *cabezas visibles* de MINTZBERG (1991), armonizadoras de relaciones humanas y ejecutantes de tareas de gestión, de normativa, pero poco pedagógicos. Se sitúan en la línea de burocráticos administrativos, tal y como les definen la LOCE (2002), la LOE (2006) y el Anteproyecto LOMCE (2012): *representantes de la Administración*, en suma, son docentes con experiencia y gestores acreditados, personas orientadas a las tareas (CANTÓN y ARIAS 2008:244). La formación para la profesionalización puede considerarse también en tres dimensiones principales (PÉREZ GARCÍA, 2001): el dominio de conocimientos teóricos que sustentan la profesión, una relación dialéctica entre el pensar y el hacer regida por valores humanos, y una sólida independencia cognoscitiva. En todo caso, se pide que tengan formación en competencias específicamente directivas; entendidas, siguiendo a KAREN y VEGA (2001) como, el conjunto de conocimientos, cualidades profesionales necesarias para que un trabajador desempeñe con éxito las funciones y tareas que definen su puesto de trabajo o su perfil profesional. Algunos autores las designan como CHAI (Conocimientos, Habilidades, Actitudes e Intereses).



En Italia y Gran Bretaña se han desarrollado modelos de formación de directores ya en los estudios iniciales de maestros, con una especie de curso de formación-concurso de donde salen maestros cualificados para la dirección a través de la *National Professional Qualification for Headship*. Suelen llamarse pro-

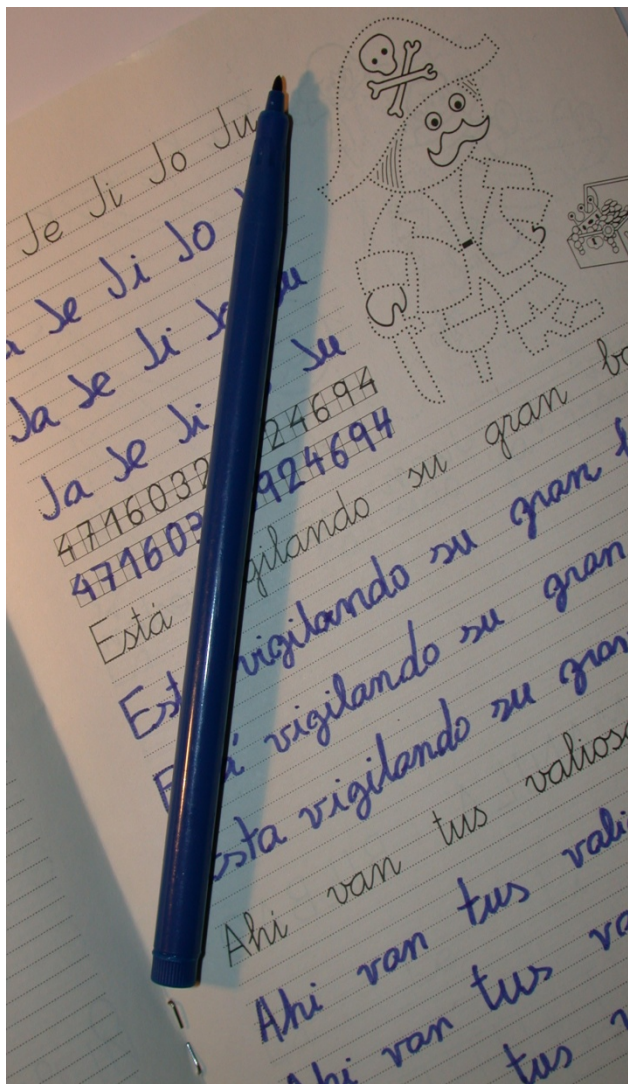
cesos de inducción. En España, sin esa herramienta, deben ser formados para conciliar la modernización de la dirección, inspirada en modelos empresariales, con la defensa de los valores que sustentan las escuelas. No existen programas nacionales establecidos de formación, reclutamiento, selección, promoción y recompensa de los directores. Las diferencias en la formación de directores por Comunidades Autónomas es grande (MONTERO, 2013) en contenidos, en temporalización (inicial o simultánea), en prácticas y en resultados. Pero en todos los casos se inscribe en el modelo de curso de unas cien horas, excepto en Cataluña, que trabaja con formación de directores de postgrado.

La pregunta que aflora es: ¿Qué tipo de directores queremos en los centros educativos? Porque es obvio que de lo que pretendamos como fin dependerán los medios utilizados. Es evidente que es prioritaria su función en la supervivencia del centro. Pero también puede dedicarse a estrategias defensivas, de reorientación, y ofensivas (CANTÓN, 2004). Si pensamos en los nuevos roles que tienen que asumir, entenderemos que no vale con afirmar que los directores ya están formados de la mejor manera posible (ANTÚNEZ, 2013). Por su parte GÓMEZ, (2012), analiza la formación de los directores escolares desde un enfoque multiparadigmático y señala la distancia entre las necesidades de los directores escolares y la formación que reciben para el cargo. La formación requerida se proporciona mediante tres conjuntos de factores: prácticas de enseñanza innovadoras, liderazgo y cultura de las escuelas, y apoyo al sistema educativo (FULLÁN, 2013a:4). El análisis realizado por ÁLVAREZ (2010), nos muestra desproporción en las funciones que se acumulan en los ámbitos ejecutivo, administrativo e institucional, en comparación con los ámbitos de innovación e integración, propios de la dimensión *liderazgo*. Apenas seis funciones hacen referencia en la LOE (2006) a la competencia y rol de liderazgo pedagógico, frente a las diecisiete específicas del perfil administrativo (ÁLVAREZ, 2010:2; BOLLIVAR, 2012), lo que reafirma lo señalado sobre formación de los directores en aspectos legales y de Administración Educativa, más que en gerencia y liderazgo.

Se han pronunciado en este sentido (GARCÍA OLALLA, POBLETE y VILLA, 2006), que proponen una formación inicial especializada de máster o similar, que asegure una formación profesional inicial básica, seguida de una formación continua en las competencias profesionales cambiantes, que fueran delimitando perfiles profesionales adaptados a las necesidades contextuales de los centros. Sería preparar personas flexibles, capaces de afrontar los vertiginosos cambios sociales. Los propios directores señalan cuatro ámbitos en la formación: a) Marco normativo y procedimiento administrativo; b) Organización escolar y gestión de los recursos; c) Habilidades para el ejercicio de la función directiva; y d) Evaluación y calidad. El problema es que con ello seguiríamos con la indiferencia contextual de los informes de la OCDE como PISA, ya que cada centro tendrá que hacer diferentes cambios e innovaciones, aun con una formación común. Pero lo esencial en la formación de los directores es iniciarles en la investigación como prolongación de la trayectoria universitaria, continuación de la formación inicial, que se prolongue a lo largo de su carrera para formar profesionales autónomos, capaces de afrontar la realidad cotidiana y hacer evolucionar la práctica docente (OCDE, 2010).

Por nuestra parte entendemos que la profesionalización del director escolar comprende un proceso de **formación** (inicial y continuada de tipo especializado en dirección y liderazgo administrativo y pedagógico), para adquirir una **categoría** profesional o **acreditación** (sin separarse por completo de la docencia, como en Alemania) de tipo permanente, que habilite para desarrollar y desempeñar la función de dirección y gestión de los centros educativos, a la vez que su propio desarrollo profesional, atendiendo a

las demandas de la sociedad, y a las directrices y **principios** de la política educativa democrática. La formación a nivel de máster específico podría ser el requisito previo, unido a una valoración de los méritos y cualidades de los aspirantes antes de la formación selectiva para el cargo de director. Señalamos también la necesidad de movilidad de los directores: horizontal (hacia otros centros) y vertical (hacia otros niveles educativos). Resaltamos la necesidad de una cierta autonomía de los directores en la gestión y en los recursos, aunque rindiendo cuentas a la administración. Con ello se conseguiría profesionalizar la dirección, pero se huiría de los directores profesionales como casta específica separada de la docencia.



5. La dirección de centros y la calidad

La calidad es la utopía perseguida en todos los niveles educativos como un mantra persistente, y el director es de quien depende que cada centro la consiga en mayor o menor medida. En calidad podemos aplicar el principio de Arquímedes: todo centro busca alcanzar el nivel de calidad educativa que tengan sus directores. Por eso la dirección de centros es clave en la consecución de la calidad de los mismos. Para la UNESCO (2010:12) el director tiene el rol esencial en la calidad de la enseñanza del centro, por lo que hay que hacer de la dirección una profesión atractiva, valorando su función, mejorando su formación, potenciando sus funciones y rindiendo cuentas. Reconoce que los centros con buenos resultados tienen una cierta autonomía, liderazgo, evaluación y responsabilización, a la vez que pide mejorar la selección de

directores: "Un leadership exceptionnel dans le domaine pédagogique, soutien des enseignants, suivi des résultats, définition d'orientations claires" y más adelante el mismo informe establece un paralelismo identificador entre la calidad del director y la calidad del centro educativo. En el mismo sentido, LÓPEZ RUPÉREZ (1994:50) afirma: "la gestión de la calidad total reposa sobre lo que, desde una perspectiva jerárquica, constituye su vértice superior, esto es, la dirección". Ello da idea de la dirección en los centros educativos como el elemento clave de calidad.

Entendemos calidad de una organización, en este caso escolar, como la satisfacción de sus usuarios internos y externos (Profesores, padres, alumnos, administración educativa y sociedad en general). En CANTÓN, (2004) presentamos una gran cantidad de acepciones de la misma. Al referirnos al director se entendería la calidad como la referida a sus acciones en el desempeño de sus funciones directivas. Con un somero repaso a las funciones atribuidas a los directores en las diferentes leyes (LODE; LOGSE; LOPEG, LOCE, LOE y anteproyecto LOMCE) y una escala en la que se mostrase el nivel de satisfacción de los usuarios antes citados para cada competencia o función directiva, podría despa-charse. Pero la calidad y la dirección son muchas más cosas, en cierto modo inabarcables, y la responsabilidad de la persona que ejerce la dirección tiene facetas también complejas y múltiples. Son tantas las cuestiones a las que hace frente, y su desgaste es tan grande, que la permanencia de los directores en el cargo tiene una duración demasiado corta para dejar impronta. Sin embargo, el director es un factor determinante de la calidad educativa, tanto en su perfil técnico, como en su rol de líder institucional, tal y como se desprende de los estudios sobre calidad y eficacia, y la vinculación de la dirección con los resultados escolares (CANTÓN y ARIAS, 2008: 231; UNESCO, 2010). Ello es importante porque el líder es el cemento que mantiene unida a la Calidad Total, o la infraestructura sobre la cual construimos la Calidad Total, o incluso el catalizador que permite que todo el resto de la Calidad Total funcione... (COVEY, 1989).

El estudio de HANUSHEK y RIVKIN (2012) muestra que, incluso teniendo en cuenta las limitaciones en el sector educativo y los escasos incentivos al rendimiento, los directores parecen tener un gran impacto en los resultados. Se debería, por tanto, prestar atención a la selección y a la conservación de los líderes educativos de mayor calidad. Los directores escolares se han movido en el ámbito de la gestión administrativa, buscando la eficacia y la eficiencia; la aparición de la mejora y la calidad como paradigma emergente ha justificado la necesidad de aplicar a ambas dimensiones la nueva y exigente presencia de calidad en las organizaciones (CANTÓN y ARIAS, 2008:231). Ello aboca a la necesidad de que los directores estén comprometidos con la calidad de su centro, y valoren su introducción en la gestión y en la docencia para conseguir la mejora en forma de valor añadido. Las palabras claves aquí son "personas", "misión" y "organización adhocrática", de MINTZBERG (2007). El liderazgo trata sobre lograr que las personas compartan y crean en una misión o visión, y alentarlos para que trabajen juntos y lograr que las cosas sucedan. Así la dirección de calidad es: "Un estilo administrativo que otorga a las personas el entrenamiento, la responsabilidad, la autoridad, la orientación, la retroalimentación, el soporte y la motivación necesarios para autocontrolar y mejorar continuamente su trabajo, a fin de que pueda satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes externos e internos" PÉREZ ESCALANTE (2010:2). En general los cambios en la dirección de centros se dirigen a la desburocratización, a la autonomía, a la formación específica (pedagógica y de gestión), y a la profesionalización, sin caer en la permanencia, de infaustos recuerdos. CANTÓN (2001:42) señala que: "El éxito de la estrategia depende de forma crítica de la capacidad de la dirección para crear en el interior del centro un

sentido de responsabilidad, un compromiso duradero, y seleccionar y desarrollar un cuerpo docente de calidad...”

6. Conclusiones generales

- a. El tema de la dirección es clave en la mejora de la educación por lo que las políticas de un país debieran ir hacia una exquisita preparación, formación y selección de los directores de los centros educativos. La actual dirección de centros se encuentra en profundo cambio lo que genera ambigüedad y complejidad, que se traduce en la falta de candidatos al cargo y escasa permanencia en él.
- b. Los tres modelos de acceso a la dirección son la oposición, la elección y la selección. Se descarta el primero por las connotaciones negativas que tiene, y el segundo por el paralelismo con los modelos políticos para acceder, por ejemplo, a una alcaldía. Aunque se propone debatir, se hace una propuesta hacia la profesionalización de la dirección con formación selectiva. Y se considera la profesionalización de la dirección en el marco de una carrera docente. Por ello consideramos la dirección escolar como una profesión, como una categoría y como un principio rector de las escuelas.
- c. Ha de basarse en una buena formación en competencias para la gestión en el ámbito pedagógico y en el personal y administrativo, además de para el liderazgo efectivo, acaso emocional, en el centro. La formación puede ser inicial, con la carrera de maestro, de tipo selectivo, antes de acceder al cargo o de forma continuada. Parece buena la idea de los sajones de implantar una especialidad de dirección en la formación inicial de los maestros.
- d. Se señalan las dificultades que tiene el proceso de selección de directores al decidir quién selecciona y con qué criterios se hace. Serían deseables prerrequisitos como la experiencia docente y una formación a nivel de máster de los directores, tanto en gestión como en dirección pedagógica y de personas, mejor antes que después de la selección, con un nivel universitario específico y con la valoración adecuada, no endogámica, de los méritos y experiencias de los concursantes a directores. Selección técnica, no política.
- e. A los requisitos de acceso al cargo debe añadirse la necesidad de evaluación interna y externa, junto a un salario también superior al del resto de los docentes, y una cierta autonomía en la gestión consiguiendo centros adhocráticos. Las claves de la dirección profesional son la formación, la selección, la evaluación y el reconocimiento, por lo que su trabajo debe reconocerse mediante algún incentivo.
- f. Finalmente, la incidencia del director en el rendimiento de los alumnos, en la satisfacción del profesorado y en las familias, nos hace abogar por un director comprometido con la calidad cuya misión, visión y valores sean los faros que iluminen el quehacer del centro que dirige: Principio de Arquímedes.

Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ, M. (2001). El liderazgo de los procesos educativos. En A. Villa (Ed.), *Liderazgo y Organizaciones que aprenden*. Bilbao: ICE de la Universidad de Deusto-Mensajero.
- (2010). “La dirección escolar que tenemos, la dirección escolar que necesitamos”. *Participación Educativa*. nº. 5 pp. 83-92.

- ÁNTÚNEZ, S. y otros (2013). “Formación de los supervisores y supervisoras escolares en México. Análisis de necesidades”. *Educación*, nº. 49, 1, 2013, pp. 83-102.
- ARIAS, A. y CANTÓN, I. (2006). *El liderazgo y la dirección de centros educativos*. Barcelona: Davinci Continental.
- BAELO ÁLVAREZ, R. (2009). “Cambios necesarios en la dirección escolar”. *Padres y maestros*, nº. 322, pp. 5-9.
- BARROSO, J. (2013). “La dirección de la escuela: tensiones en el presente, desafíos para el futuro”. *Organización y Gestión Educativa*, nº. 2 de marzo-abril, pp. 19-23.
- BEATTY, B. (2007): “Directors’, Reports and accounts. 2007”. <http://www.balfourbeatty.com/files/reports/2007/ar2007.pdf> Recuperado el 7 de Marzo de 2013.
- BENNIS, W. y NANUS, B. (2008). *Líderes. Estrategias para un liderazgo eficaz*. Barcelona: Paidós.
- BERTHOUD, L. M. (2009). *El liderazgo institucional en Isabel Cantón Mayo*. Tesis doctoral inédita. Universidad de Cassino. Resumen en: *El liderazgo colectivo ante la identificación institucional docente*. Barcelona, Davinci.
- BOLETÍN DE EDUCACIÓN (2013). *La calidad de los directores*. Monográfico marzo de 2013, Madrid: MEC-INEE.
- BOLÍVAR, A. (2005). “El lugar de la ética profesional en la formación universitaria” *Revista mexicana de investigación educativa*. Vol. 10, nº. 24, 2005, pp. 93-123.
- (2012): *Políticas actuales de mejora y liderazgo escolar*. Málaga: Aljibe.
- BOLÍVAR, A. y SAN FABIAN J. L. (2013). “La LOMCE ¿Una nueva ley para mejorar la calidad educativa?”, en *OGE* nº. 1 de Enero-Febrero de 2013, pp. 7-11.
- CADENAS ÁLVAREZ, P. (2012). “Modelo de reclutamiento y selección”. <http://www.starchoice.com.mx/proceso-de-reclutamiento/> (Recuperado el 2 de Abril de 2013).
- CANTÓN Mayo, I. (1990). “El Administrador del Centro Escolar”. *La Escuela en Acción*, Vol. III de Diciembre de 1990, págs. 10-16.
- (2001) (Coord). *La implantación de la calidad en los centros educativos*, Madrid: CCS.
- (2004). *La organización escolar normativa y aplicada*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2009). “Intervención organizativa en la sociedad del conocimiento”. ECHEVERRÍA, J. CANTÓN, I. Y OTROS: *Filosofía y sociedad del conocimiento*. Almería: Delegación Provincial y Centro de Profesorado, pp. 33-93.
- (2010). “Detección y priorización de necesidades para la elaboración de Planes de Mejora”. AA. VV. *La evaluación como proceso sistemático para la mejora educativa*. Madrid: Secretaría General y Técnica del Ministerio de Educación, pp. 69-90.
- (2011). “Evaluación de la calidad de los procesos educativos”. En MARCELO, C. (Coord.): *Evaluación del desarrollo profesional docente*. Barcelona: Davinci, pp. 151-171.
- (2012). “El éxito escolar como integrante de la calidad educativa a través de la investigación, la implementación y los posibles dilemas que plantea su diseño, realización y evaluación desde una perspectiva descriptivo-interpretativa”, En Lorenzo Delgado, M. y López Sánchez, M. (coords.): *Respuestas emergentes desde la organización de instituciones educativas*. Universidad de Granada, pp. 161-188.
- CANTÓN, I. y ARIAS, A. R. (2008). La dirección y el liderazgo: aceptación, conflicto y calidad. *Revista de Educación*, nº 345. Enero-abril 2008, pp. 229-254.
- CARSON, J.B., TESLUK, P.E. Y MARRONE, J.A. (2007). Shared leadership in teams: an investigation of antecedent conditions and performance, *Academy of Management Journal*, 50 (5), pp. 1217-1234.
- CHAVARRÍA, X. (2013). Formación y profesionalización de docentes y gestores educativos: políticas y prácticas. *Organización y Gestión Educativa*, nº. 2 de marzo-abril, pp. 23-28.
- COVEY, S. (1989). *Los siete hábitos de la gente altamente efectivas*. Madrid: Paidós Plural.

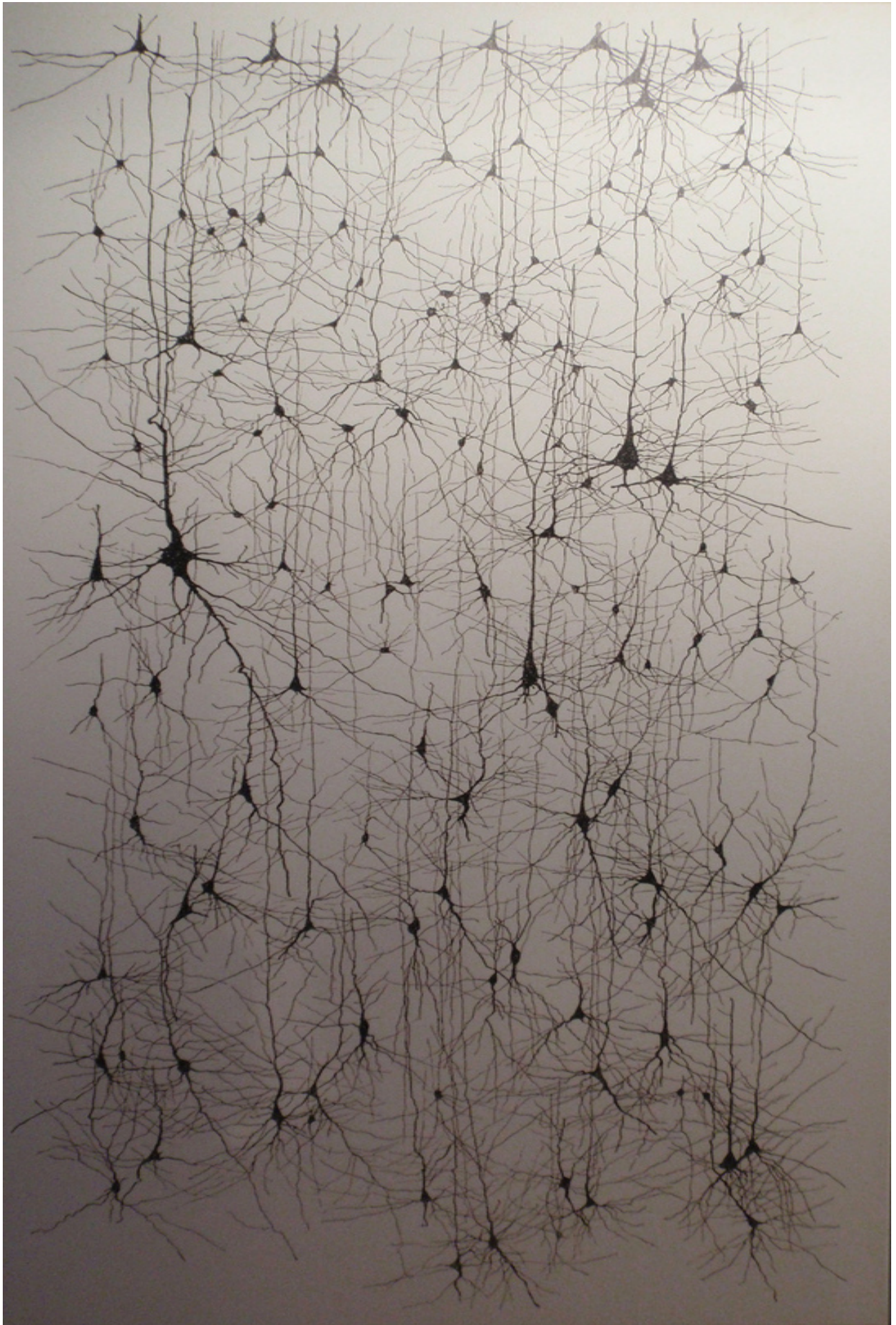
- DELORS, J. Y OTROS (1996). *La Educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el Siglo XXI* Madrid, Santillana.
- DEMING, E. (1994). *The New Economics: MIT Center for Advanced Engineering Study*.
- DETERT, J.R. Y BURRIS, E.R. (2007) Leadership behavior and employee voice: Is de door really open? *Academy of Management Journal*, 50 (4), pp. 869-884.
- DRUCKER, P. (1992). *Managing for the Future*. New York: Harper Collins.
- FULLAN, M. y otros (2013). Ceibal, los próximos pasos. <http://www.ceibal.org.uy/docs/FULLAN-Version-final-traduccion-Informe-Ceibal.pdf> (Recuperado el 14 de Marzo de 2013).
- FULLAN, M. (2013a). *Stratosphere: Integrating technology, pedagogy, and change knowledge* (2013) En: <http://www.ceibal.org.uy/docs/FULLAN-Version-final-traduccion-Informe-Ceibal.pdf> (consultado el 14 de Marzo de 2013).
- GAIRÍN, J. (2012). Gestión pedagógica y política educativa. *Organización y Gestión Educativa*, n.º. 2 de Marzo-abril.
- GARCÍA OLALLA, A. POBLETE, Y VILLA, A. (2006). La función directiva: un problema sin resolver. Tres décadas de formación, investigación y acción. *Revista de Educación*. 8 pp. 1575 - 0345. Universidad de Huelva.
- GIMENO, J. (1995). *El currículum: una reflexión sobre la práctica*. Madrid: Morata.
- GIROUX, H. Y MCLAREN, P. (1998). *Educación de maestros y la política del compromiso*. Madrid: Miño y Dávila.
- GÓMEZ A. M. (2012). Mejor formación, mejor dirección, mejor escuela. En *Contextos Educativos*, n.º. 15, pp. 61-78
- HANUSHEK, E.A.; RIVKIN, S. G. (2012). Generalizations about using value-added measures of teacher quality. *American Economic Review*, 100, Núm. 2 (Mayo) pp. 267-271.
- IMEN, P. (2004). *La escuela pública sitiada*. Buenos Aires: Ateneo.
- IMMERGART, G Y PASCUAL, R. (1995). *Formación de directores de Centros educativos*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- JURAN, (1995). *Managerial Breakthrough*: McGraw Hill Inc: 1995
- KAREN, C. Y VEGA, G. (2001). La gestión por competencias: Una nueva herramienta en la planificación estratégica del Recurso humano, www.uch.edu.ar/rrhh
- LANGFRED, C.W. (2007). The downside of self-Management: A longitudinal study of the effects of conflict on trust, autonomy, an task interdependence in self-managing teams, *Academy of Management Journal*, 50 (4), pp. 885-900.
- LOCE, Ley Orgánica 10/2002 de 23 de diciembre de Calidad de la Educación. *Boletín 307 de 24-12-2002, MEC*.
- LODE, Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE). (*BOE del 4 de Julio 1985*).
- LOE, Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de Educación. *Boletín 106 de 4-05-2006*.
- LOGSE, Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE). *BOE 4 de Octubre educativa de 1990*.
- LOPEG, ley Orgánica de Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros educativos 1995.
- LOMCE (Anteproyecto) septiembre 2012.
- LÓPEZ RUPÉREZ, F. (1994). *La gestión de calidad en Educación*. Madrid: La Muralla.
- MATRINCE, G. (2012). Les évolutions du métier de chef d'établissement. En *Revue internationale d'Éducation*, Septiembre de 2012, pp. 35-44.
- MINTZBERG, H. (2007). *Managers, not MBAs: a hard look at the soft practice of managing and management development*. Bilbao: Deusto.
- MONTERO, A. (2013). La formación inicial para el ejercicio directivo. *Organización y Gestión Educativa*, n.º. 2 de marzo-abril, pp. 37-40.
- OCDE (2010): http://www.cndp.fr/crdp-dijon/IMG/pdf_ColloqueESHA2009-12-11.pdf
- PÉREZ ESCALANTE, (2010) [.http://www.elprisma.com/apuntes/administracion_de_empresas/calidadttotalTQM/default3.asp](http://www.elprisma.com/apuntes/administracion_de_empresas/calidadttotalTQM/default3.asp). (Recuperado el 1 de Abril de 2013).
- PÉREZ GARCÍA, A. M. (2001). El triángulo de la profesionalización. <http://www.pedagogiaprofesional.rimed.cu/vol7no2/Gilberto.htm> (recuperado de enero de 2013).
- POBLETE RUIZ, M.(2004). *El liderazgo en las organizaciones educativas*. <http://paginaspersonales.deusto.es/mpoblete2/comunicaci%C3%B3nlaflorida01.htm> (Recuperado el 26 de Febrero de 2013).
- POPKEWITZ, T. (2005). La profesionalización, gobierno del profesor y el conocimiento académico. Algunas notas comparativas. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*.
- SAN FABIÁN, J.L. Y SALAMÉ, J. (2013). Gestión pedagógica y política educativa. *Organización y Gestión Educativa*, n.º. 2 de marzo-abril, pp. 11.
- SANDER, B. (2013). Organización y gestión de los centros educativos: desafíos conceptuales y prácticas sociales. *Organización y Gestión Educativa*, n.º. 2 de Marzo-abril, pp. 7-11.
- SCHEIN, E.H.(1985). *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass.
- SERENTIL, J. (2013). Gestión pedagógica y política educativa. *Organización y Gestión Educativa*, n.º. 2 de Marzo-abril, pp. 2.
- TEIXIDÓ, J. (2001). Singularidades en el proceso de acceso a la dirección de una escuela o de un instituto público. *Actas del Congreso Nacional sobre liderazgo en el sistema educativo español*. pp. 67-93.
- UNCETA, A. (2011). La crisis de la educación como crisis de la escuela. *La idea de crisis revisitada: variaciones e interferencias*. Coord. por Andrés Davila Legerén, pp. 171-190.
- UNESCO, (1993). Profesionalizar la educación para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. *Boletín n.º 31. Proyecto principal de Educación para A. Latina y El Caribe. S de Chile*.
- UNESCO/OREALC (2001): Situación educativa de América Latina y el Caribe. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001474/147439s.pdf> (recuperado en Febrero de 2013).
- (1010). Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/2010-marginalization/> (Recuperado en Marzo de 2013).
- (2012). Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo. <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/> (Recuperado en Febrero de 2013).
- VAZQUEZ LATORRE, A. (2003). Interdependencia entre liderazgo transformacional, cultura organizacional y cambio educativo: una reflexión. *REICE Revista Iberoamericana de Calidad, Eficacia y cambio educativo*, Vol. 11. n.º. 1, pp. 74-91.
- VOGEL, E. (2002). Aspectos históricos del surgimiento y desarrollo de Física en Chile durante el siglo XX. <http://fisica.usach.cl>

La autora

Isabel Cantón Mayo

Catedrática de Universidad de Didáctica y Organización Escolar en la Universidad de León. Presidenta del Centro UNESCO de Castilla y León. Directora de varios cursos para la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León. Evaluadora de la ANECA en los programas (Méritum) y (Docentia). Entre sus publicaciones destacan: La calidad en los centros docentes del Siglo XXI; Evaluación, cambio y calidad en las organizaciones educativas; La implantación de la calidad en los centros educativos; Planes de Mejora en los Centros Educativos; Intervención organizativa en la sociedad del conocimiento; El liderazgo y la dirección de centros educativos; Diseño y desarrollo del currículum (coord.). Además de medio centenar de artículos sobre temas similares. Dirige un equipo de investigación de excelencia y ha dirigido 14 tesis doctorales. Ha impartido conferencias invitadas en Congresos en: Bélgica, Suecia, Francia, Italia, Bélgica, Jerusalén, Portugal, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Argentina, Perú, Venezuela, Suiza, etc.





LOCALIZACIÓN DE FUENTES CEREBRALES EN NIÑOS GENERADAS POR ESTIMULACIÓN MULTILINGÜÍSTICA SIMULTÁNEA

CHILDREN'S CEREBRAL SOURCE LOCALIZATION GENERATED BY SIMULTANEOUS MULTILINGUAL STIMULATION

Tomás Ortiz Alonso

Departamento de Psiquiatría y Psicología Médica, Universidad Complutense, Madrid, España.

Juan Matías Santos García

Departamento de Psiquiatría y Psicología Médica, Universidad Complutense, Madrid, España, Departamento de Psiquiatría, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina.

Caetana Varela Hall

Departamento de Psiquiatría y Psicología Médica, Universidad Complutense, Madrid, España.

Resumen

Hay pocos estudios sobre el *multilingüismo* en la infancia. Método del presente estudio: en 18 niños de lengua materna española, que asisten a un colegio bilingüe (español-inglés). Se estudiaron los *potenciales evocados* (PE) a palabras escuchadas en diversos idiomas (español, inglés, portugués y mandarín) con diferentes niveles de dominio de los mismos. Se buscaron, específicamente, diferencias en la N200 y N400 durante el procesamiento de dichas palabras, así como las principales fuentes de actividad eléctrica cortical, medidas mediante LORETA. Resultados: Aquellas lenguas más familiares son procesadas más rápidamente, observándose menores latencias en los PE tanto en español como en inglés. En la N200 hay bilateralidad en todos los idiomas excepto en el portugués, que se mantiene en el hemisferio derecho. La actividad cortical durante la N400 acontece preminentemente en el hemisferio derecho. Conclusiones: Estos datos sugieren que durante la infancia hay una red del lenguaje menos especializada y, por esta razón, el procesamiento de estímulos lingüísticos es más bilateral o se lateraliza al hemisferio derecho, al contrario de lo que sucede en adultos, donde la actividad lingüística es predominantemente izquierda.

Palabras clave: asimetría cerebral, actividad cortical, aprendizaje de idiomas, LORETA, *multilingüismo*, N200, N400.

Abstract

There are few studies about multilingualism during childhood. This study's method: Evoked potentials triggered off by words in different languages with different proficiency levels (Spanish, English, Portuguese and Chinese) were measured in 18 native Spanish-speaker children, who attend a bilingual (English-Spanish) school. Specifically, differences in N200 and N400 during the processing of those words were sought, as well as their electrical brain sources, using LORETA. Results: Those languages with higher proficiency levels are processed faster, yielding shorter latencies both in Spanish and English. All languages are bilateral in N200, save Portuguese, mostly right-sided. During the N400 it happens preeminently within the right hemisphere. Conclusions: These data suggest a less specialized language network during childhood and, therefore, language processing happens more bilaterally or goes to the right hemisphere, contrary to what happens during adulthood, when language activity is mostly left-sided.

Keywords: cerebral asymmetry, cortical activity, language acquisition, LORETA, multilingualism, N200, N400.

1. Introducción

El *poliglotismo* es la capacidad de comunicarse en más de dos idiomas. Utilizaremos aquí el término *multilingüismo*, definido como "habilidad para comprender o producir más de dos idiomas en las formas oral, manual o escrita, independientemente de su nivel de dominancia, uso, o edad de aprendizaje" (GRECH y MCLEOD, 2012).

Hay muchos estudios sobre el cerebro, pero son pocos los que abordan el *multilingüismo* (BRIELLMANN y col., 2004; VALAKI et al., 2004; DIAMOND, 2010). El *multilingüismo* ofrece ventajas como la facilitación de la neuroplasticidad y el ejercicio y desarrollo de ciertos aspectos cognitivos relacionados con la atención dividida o la distractibilidad, entre otros (CARLSON y VAN DEMAN, 2008; COSTA y col., 2009; DIAMOND, 2010; LUK y col., 2010; HERNÁNDEZ y col., 2011).

La representación cortical del idioma nativo ha sido muy estudiada. La corteza perisilviana es clave en el desarrollo del idio-

ma materno, habitualmente situado en el lado cerebral izquierdo en la mayoría de personas diestras. Se ha observado no obstante que el cerebro infantil recluta otras redes neuronales para el procesamiento lingüístico, más extensas y bilaterales (HOLLAND y col., 2001). Esto es probablemente debido a la incompleta especialización alcanzada en algunas regiones cerebrales (WOOD y col., 2004) por la inmadurez propia de estas edades. En la etapa adulta, completada la maduración de estas redes, existe una mayor lateralización predominantemente izquierda (HOLLAND y col., 2001; RESSEL y col., 2008), lo que no sucede en las lenguas tonales, como el mandarín, donde es bilateral (VALAKI y col., 2004).

En el cerebro bilingüe su organización está influenciada por complejas interacciones entre uso y dominio lingüísticos, así como por aspectos relacionados con la madurez y plasticidad neuronal (ABUTALEBI y col., 2001). En algunas lesiones cerebrales se ha demostrado que, hasta cierto punto, existen áreas separadas para el manejo de distintos idiomas. En esta separación influyen aspectos relacionados con las demandas computaciona-

les, código lingüístico, tipo de escritura o transparencia ortográfica (BUCHWELTZ y col., 2009), tonalidad y con el modo de adquisición de la segunda lengua. Los factores más importantes en esta separación son el nivel de dominio/fluidez de los dos idiomas ABUTALEBI, 2008; KOTZ, 2009) y la intensidad de la exposición a cada idioma (VIDESOTT y col., 2010). Aún así, existe un gran solapamiento entre los dos idiomas en cuanto a la representación cortical de las palabras y su procesamiento (BUCHWELTZ y col., 2011). La mejora de la eficiencia del procesamiento lingüístico acontece con el mayor dominio de ambos idiomas y la menor edad de adquisición, lo cual favorece una mayor habilidad lingüística global (ROUX y col., 2004).

Adquirir un segundo idioma es un proceso dinámico con gran consumo de recursos neuronales (PERANI y ABUTALEBI, 2005). Prueba de ello es la reorganización que acontece en las áreas del lenguaje tras cambios de uso o de demanda (MÄTTERSON y col., 2012)

El córtex parietal inferior izquierdo es reclutado durante el aprendizaje de un segundo idioma (MECHELLI y col., 2004). La circunvolución frontal inferior izquierda aumenta de volumen con la dificultad semántica y disminuye con el dominio creciente del segundo idioma. La circunvolución temporal anterior izquierda presenta un incremento volumétrico directamente proporcional al mayor dominio del segundo idioma (STEIN y col., 2012). Ante estímulos menos familiares (esto es, menor dominio de la segunda lengua) se recluta una mayor red en las áreas visuales posteriores del hemisferio derecho, de manera similar a cuando la codificación es difícil (LEONARD y col., 2010). El reclutamiento del hemisferio derecho y áreas visuales posteriores (circunvolución fusiforme derecha) es necesario una vez adquirida cierta fluidez en el procesamiento visual de las palabras (LEONARD y col., 2010). En el caso de la lengua materna, la fluidez y la dominancia se relacionan con la circunvolución fusiforme izquierda (MCCANDLISS y col., 2003).

La mayor parte de los estudios neurolingüísticos se han realizado en adultos. Esto significa que existe un vacío en el estudio de los cambios dinámicos que ocurren durante los primeros años de la vida (KARUNANAYAKA y col., 2010). La bilateralidad de la red lingüística precoz confiere una interconectividad hemisférica mayor (KADIS y col., 2011), lo cual redundaría en una mayor facilidad de adquisición de lenguas no maternas. Sin embargo, la transición desde esta red cortical bilateral precoz a las redes lateralizadas del adulto es poco conocida.

La máxima ventaja para el aprendizaje de lenguas ocurre en los momentos previos a alcanzar la cima de dicho aprendizaje, es decir, antes de los 7 años (RICCIARDELLI, 1992). Las funciones receptoras del lenguaje son relativamente plásticas en la infancia (BOATMAN y col., 1999) y existe un declive, tras dicha edad, en la capacidad de aprender nuevos sonidos, ya perceptivamente, ya productivamente (KUHL y col., 2000).

Los denominados *Potenciales Evocados* (PE)¹ son útiles para investigar la temporalidad y las diferencias cualitativas del procesamiento lingüístico (GANUSHCHAK y col., 2011; FRIEDERICI, 2005), y también para estudiar la relación entre lenguaje y actividad cerebral (BROWN y HAGOORT, 1999), incluyendo la adquisición de la lengua materna o nativa (HAHN y col., 2004),

¹ Se denomina Potencial Evocado a la exploración neurofisiológica que evalúa la función del sistema sensorial acústico, visual, somatosensorial por medio de respuestas provocadas frente a un estímulo conocido y normalizado. Se analiza la respuesta del sistema nervioso central a dichos estímulos sensoriales, y se detectan así las vías nerviosas que desde la periferia aportan la información hacia el cerebro.

aunque pocos se han centrado en cómo los niños aprenden idiomas extranjeros (OJIMA y col., 2011). Los componentes de los PE clásicamente asociados al lenguaje son la N200 y N400. La N200, componente preléxico, también generada desde el córtex cingulado anterior (LADOCEUR y col., 2007), detecta el conflicto generado por respuestas contrapuestas de la información relevante/irrelevante de la tarea (DANIELMEIER y col., 2009; YEUNG y COHEN, 2006). Se ha postulado que puede no reflejar el conflicto en sí, aunque refleje la cantidad de recursos reclutados para el procesamiento del mismo (KANSKE y KOTZ, 2011). La N400 se relaciona con procesos automáticos, reflejando procesos semánticos (HATA y col., 2011) de integración post-léxica y propagación automática de información (DEACON y col., 2000). Es selectivamente sensible al procesamiento léxico-semántico (MORENO y KUTAS, 2005) y se correlaciona con la actividad neuronal generada por la representación léxico-semántica de las palabras. A la N400 se le considera como un componente léxico.

Nuestro objetivo es medir el procesamiento de las palabras en niños, mediante PE, ante palabras presentadas aleatoriamente en distintos idiomas, con diversos niveles de dominio y origen (índico vs. mandarín).

2. Material y métodos

2.1. Sujetos

Nuestra muestra consistió en 18 alumnos (9 niños y 9 niñas) monolingües (lengua materna española), alumnos del colegio bilingüe español-inglés San Patricio (La Moraleja, Alcobendas, Madrid, España). El grupo control se reclutó del colegio bilingüe Tagus (Toledo, España), y sobre estos dos grupos se buscaron controles apareados en edad y sexo.

La edad media de los niños del grupo experimental era de 4 años (media= 53,6 meses, SD= 3,01, rango= 46-60 meses). Todos ellos asistían a su institución escolar desde hace 1,5 años. El 50% del profesorado les hablaba exclusivamente en español y el otro 50% únicamente en inglés.

Como criterio de inclusión se requirió que los padres y el entorno familiar de los niños hablasen exclusivamente español, sin exposición alguna a cualquier otro idioma, aparte del inglés del colegio. Los criterios de exclusión fueron: (a) aquellos niños cuyos ambientes familiares incluyesen algún otro estímulo bilingüe distinto al del colegio, y (b) el padecimiento, presente o previo, de cualquier tipo de patología neuropsiquiátrica y/o problemas del desarrollo. Los padres de los participantes cumplimentaron un formulario de *exposición lingüística* (POULIN-DUBOIS y col., 2011; CARLSON y MELZOFF, 2008) para excluir potenciales exposiciones lingüísticas externas, tales como niñeras extranjeras o campamentos en el extranjero.

El reclutamiento de todos los niños en el mismo colegio y la pertenencia de prácticamente todos nuestros sujetos a la clase media-alta eran características que minimizaban la interferencia con el estatus socioeconómico de los padres y con su nivel de estudios, y que garantizaban una cierta homogeneidad del entorno en el que se aprendía la segunda lengua (BIALYSTOK, 2001) ya que, en muchos estudios previos, los participantes no sólo eran bilingües, sino también biculturales (CARLSON y MELZOFF, 2008). Había otros sesgos potenciales que podían interferir en los resultados, tales como la estimulación musical, la actividad deportiva o los videojuegos (COSTA I y col., 2008) por lo que se garantizó una exposición similar a estos factores mediante conversaciones con los padres. Se aplicó, además, la versión española de la Escala de Inteligencia Weschler (WPPSI - III), obteniéndose una

inteligencia verbal media de 115,89 (rango = 84-138, SD = 11,7), un vocabulario general medio (en español) de 104,61 (rango = 94-120, DT = 6,69), y una inteligencia general media (CI) de 115,22 (rango = 93-134, SD = 9,33), todos estos valores dentro de los límites de normalidad para su grupo etáreo².

Los niños fueron seleccionados tras un mailing dirigido a todos los padres de potenciales candidatos idóneos. Se invitó a todos aquellos interesados a asistir a una conferencia sobre el propósito de este experimento. Asistieron el 81% de los invitados. No se hizo ningún estudio sobre el 19% de padres que no asistieron. Se insistió en la naturaleza no-invasiva, inocua e indolora del método utilizado (el electroencefalograma —EEG—) y se les permitió hacer, tanto en grupo como individualmente, cuantas preguntas desearan sobre la naturaleza, propósito e implicaciones del experimento. Se proporcionó, asimismo, información por escrito sobre nuestra investigación. De entre los asistentes, el 89% deseó que sus hijos participasen, siendo la tasa de pérdida del 11% por no tener el criterio principal de inclusión, por poseer alguno de los dos criterios de exclusión, o por el simple deseo de los padres de no dejar participar a sus hijos.

Se pidió y obtuvo por escrito el consentimiento informado de los padres para que sus hijos participaran en la investigación. Asimismo, todos los niños participantes fueron informados verbalmente, de manera apropiada a su edad, sobre el experimento en el que iban a participar, por parte de alguno de los investigadores, en compañía de alguno de los docentes y/o padres. Una vez que comprendieron la naturaleza del experimento, se obtuvo el consentimiento verbal de los niños. No se proporcionó compensación de ningún otro tipo ni a padres ni a niños.

El estudio fue aprobado por el Comité Ético de la institución docente a la que pertenecían los niños y por el Comité de Bioética de la Universidad Complutense de Madrid. Se siguieron los principios y recomendaciones de la Declaración de Helsinki.

2.2. Procedimiento

Para evaluar el dominio de las distintas lenguas usadas en nuestro estudio, y previamente al electroencefalograma (EEG), se pasó a los grupos un test de reconocimiento de palabras, mediante una batería de 50 palabras sencillas en cada uno de los idiomas utilizados en la investigación: español (L1), inglés (L2), portugués (L3), idioma elegido por su proximidad y parentesco con L1) y mandarín (L4), seleccionadas del método Polyglot World®. El conocimiento medio de las palabras fue del 100% en L1, del 44,72% en L2 y del 1-2% en L3 y L4.

Inicialmente se realizó un registro EEG durante la escucha activa, mediante auriculares, de una lista aleatorizada de 20 palabras simples de cada idioma, obtenidas, como se ha indicado, del método Polyglot World® (un programa audiovisual con animación 3D, locutores nativos, música especializada e información categorizada). Cada palabra se repetía 3 veces a lo largo de la prueba, resultando en un total de 6,25 min. de duración, con 1.500 ms entre estímulos. Se les pidió a los participantes mantener los ojos cerrados y lo más inmóviles que fuera posible durante el EEG (electroencefalograma) para evitar *artefactos*³.

² Grupos de edad en que se divide una población determinada que presenta características similares que interesa controlar para un determinado estudio realizado sobre dicho rango de edad. En este caso el grupo etáreo serían niños de 4 años (media= 53,6 meses, SD= 3,01, rango= 46-60 meses).

³ En el registro EEG normal aparecen los llamados "artefactos", que son alteraciones de dicho registro que se deben a múltiples causas (movimientos musculares, oculares, respiración, pulso, electrodos, resistencia de la

piel, sudor, problemas técnicos) que no son debidas a la variable que estamos estudiando y que por lo tanto no deben atribuirse a éstas

Al objeto de evitar la contaminación con el procesamiento del sonido simple se expuso a los participantes a una exposición previa a los idiomas desconocidos (L3 y L4). Todos ellos se sometieron a una exposición media de 20 minutos, repartida en 2 sesiones al día durante un mes anterior a la prueba, con el objetivo de lograr una cierta familiarización fonética con dichas lenguas. Estas sesiones consistieron en dibujos animados con vocabulario básico en cada una de las cuatro lenguas indicadas, usando el español como base, y siempre siguiendo el método Polyglot World®.

Estas palabras fueron seleccionadas por su longitud silábica (todas bisilábicas), frecuencia de uso (todas de uso frecuente/muy frecuente en sus respectivos idiomas) e intensidad (65 dB, decibelios). Las palabras se editaron de manera que fuesen lo más cortas posibles, aun manteniendo la inteligibilidad. La duración media de cada palabra fue de 640 ms (SD = 0,07). Las palabras fueron grabadas en voz femenina nativa, sin fuerte acento.

Posteriormente se llevó a cabo el protocolo de entrenamiento diario que consistía en dos sesiones diarias de 20 minutos, una matutina y otra vespertina, siguiendo una vez más el método Polyglot World®, siempre en la misma aula y a las mismas horas, para maximizar el aprendizaje y la atención (CONBOY y col., 2008). Durante los fines de semana las sesiones tenían lugar en casa. El tiempo de entrenamiento fue de un año académico. Al final del mismo se les repitieron a los alumnos las mismas dos pruebas del inicio de la investigación: la de reconocimiento de palabras y el EEG.

2.3. Electroencefalografía (EEG)

En cada uno de los sujetos de la muestra se llevó a cabo un registro EEG de alta densidad con un gorro Neuroscan® de 128 canales de electrodos, con el sistema ATI-Pentatek (filtro de paso de banda = 0,05-30 Hz; frecuencia de muestreo = 512 Hz, impedancias < 5 kW). Se utilizaron electrodos en ambas mastoides⁴ como referencias.

Para excluir el parpadeo, se utilizó un criterio de rechazo de artefactos de 100 mV. A partir de los ensayos restantes, libres de artefactos, se calcularon las medias para cada condición.

Los *artefactos* oculares y de movimiento muscular fueron identificados individualmente fuera de línea mediante inspección visual, y se excluyeron de los análisis de los PE. Los PE obtenidos se promediaron por separado para cada idioma y sujeto (duración de épocas = 1.000 ms). Los canales ruidosos fueron sustituidos por interpolación lineal de los canales limpios adyacentes. Las últimas etapas de procesamiento léxico-semántico se extrajeron de las deflexiones⁵ más negativas de N 200 y N 400, entre 180-320 ms y 350-580 ms, respectivamente (LEONARD y col., 2011), analizando una ventana de tiempo de 40 ms (-20 y +20 ms a partir del pico de mayor amplitud) medida desde el electrodo Pz (ORTIZ y col., 2011).

2.4. Localización de fuentes

Se utilizó el LORETA (Low-Resolution Electromagnetic Tomography) del software de Neuronic® (Pascual-Marqui y col., 1994;

⁴ La "apófisis mastoides" es una prominente proyección redondeada del hueso temporal localizado detrás del conducto auditivo externo

⁵ "Deflexión" hace referencia a la desviación de la dirección de una corriente

2002). Para el cálculo de la tomografía eléctrica cerebral se aplicaron restricciones anatómicas de volumen cerebral y se utilizó una plantilla media del cerebro humano. Estos datos se analizaron en el dominio del tiempo y la tomografía se calculó para cada caso por separado. Los diferentes modelos se definieron mediante la limitación de la fuente a un compartimiento anatómico, utilizando el cerebro del atlas probabilístico (PBA) (COLLINS y col., 1994; MAZZIOTTA y col., 1995) siendo localizadas mediante el sistema de coordenadas cerebrales del Instituto Neurológico de Montreal (MNI).

2.5. Análisis estadísticos

Se utilizó ANOVA (análisis de varianza) para comparar los

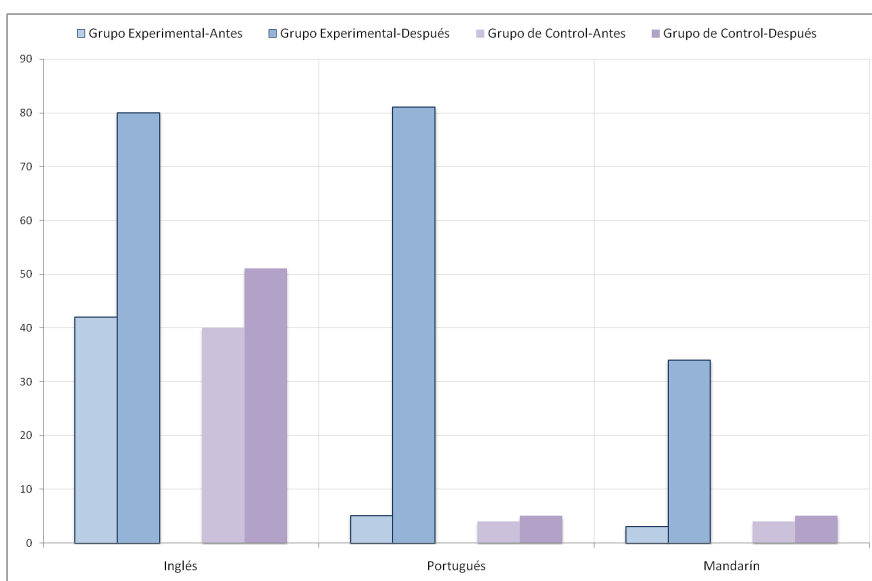
diferentes idiomas, utilizando las diferencias de medias entre las latencias de N200 y N400, número de palabras comprendidas y funciones cognitivas. El test de Bonferroni se utilizó para corregir las comparaciones múltiples.

3. Resultados

3.1. Conductuales

Los resultados conductuales mostraron un aumento del aprendizaje del número de palabras en todos los idiomas estudiados (excepto el español) estadísticamente significativa ($p < 0,05$) (Figura 1).

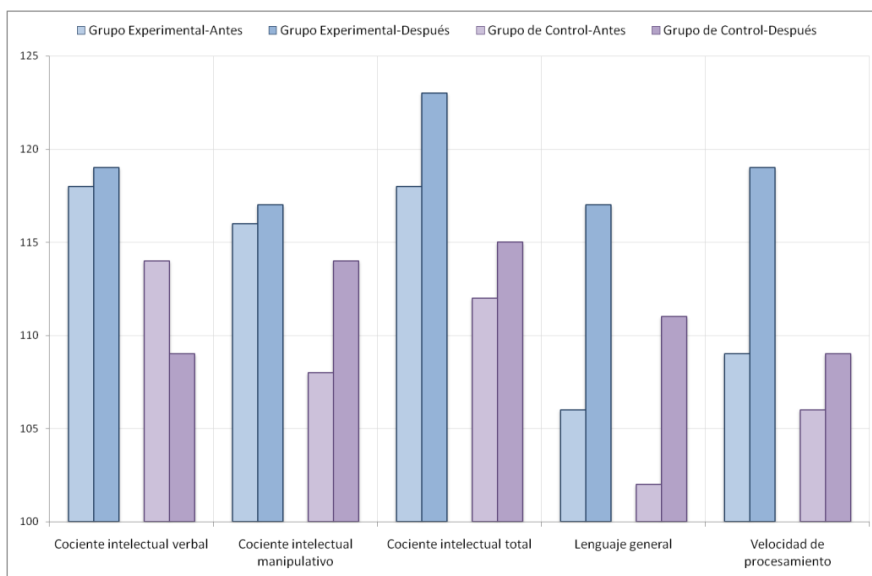
Figura 1. Conocimiento del número de palabras



También se observó una mejora de determinadas funciones cognitivas, de forma estadísticamente significativa, relacionadas con el lenguaje general y con la velocidad perceptiva ($p < 0,05$)

medidas mediante la escala de Weschler infantil (Figura 2) en el grupo experimental frente al grupo control.

Figura 2. Modificación de variables cognitivas

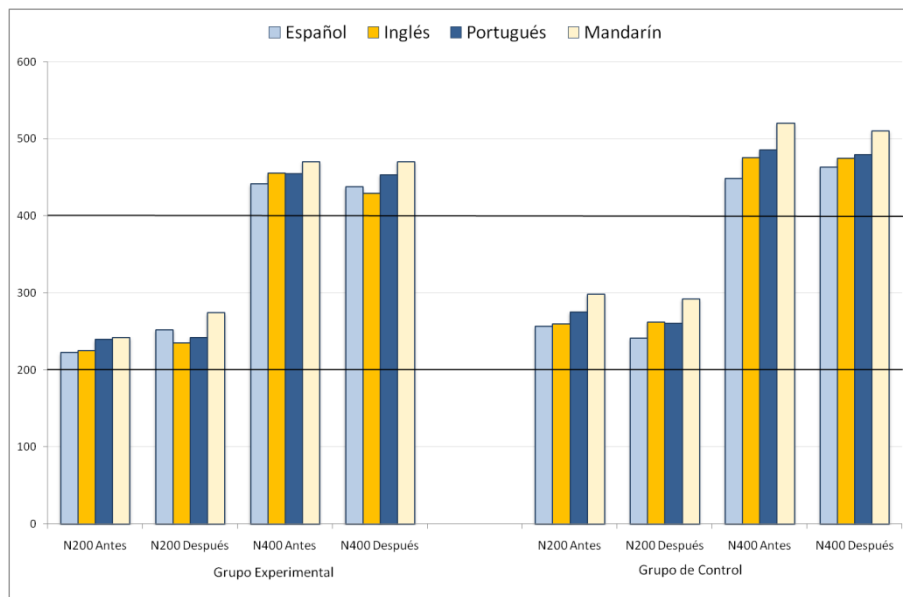


3.2. Latencias

Los resultados de las latencias de los PE (potenciales evocados) de las distintas lenguas se muestran en la Figura 3. El ANOVA para muestras relacionadas reveló diferencias significativas entre

ambos grupos en la N 200 ($F = 4,165, p < 0,007$) y en la N 400 ($F = 6,038, p < 0,001$). El análisis de pares de medidas correlacionadas de Bonferroni mostró diferencias entre: L1 - L4 ($p < 0,013$) para N 200, así como de L1-L4 ($p < 0,0001$) para N 400 en el grupo experimental.

Figura 3. Modificación de las latencias de los potenciales evocados N200 y N400



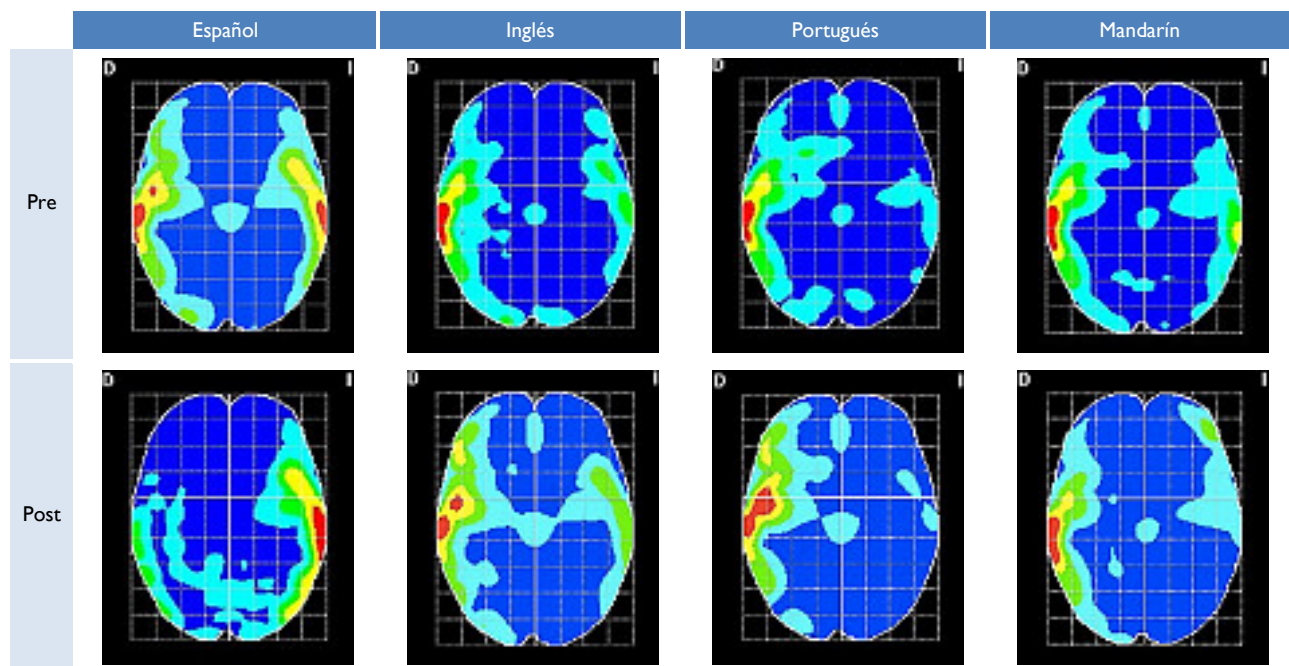
3.3. Localización de fuentes cerebrales

3.3.1. Localización de fuentes en el grupo experimental

Las áreas de mayor activación en la N200 en estado basal fueron: L1 (español): circunvolución temporal medial bilateral y temporal superior derecha, L2 (inglés): temporal media derecha,

L3 (portugués): temporal medial derecha y L4 (mandarín): temporal medial derecha. Tras el entrenamiento, la mayor activación en L1 (español) se localizó en la temporal media izquierda, con proyecciones hacia áreas parieto-occipitales también izquierdas; mientras que en L2 (inglés) y L3 (portugués), además de la actividad temporal media y superior derechas, se observaron proyecciones hacia el lóbulo frontal derecho. En L4 (mandarín) todo permaneció como al inicio del estudio (Figura 4).

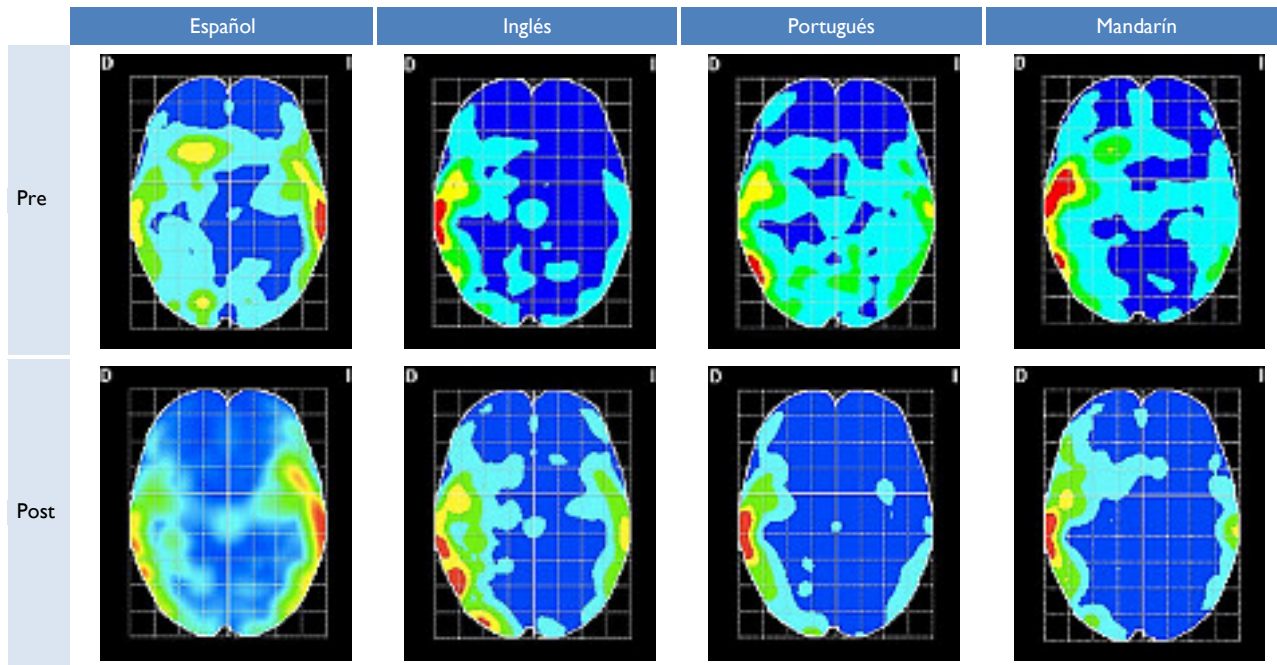
Figura 4. Localización de fuentes en N200 en el grupo experimental



En N400 las áreas de mayor activación, color rojo, identificadas en estado basal fueron: circunvolución temporal medial bilateral con predominio izquierdo y con proyección frontal medial derecha y occipital derecha para L1 (español), temporal media derecha para L2 (inglés), temporal inferior derecha con proyección temporal superior derecha para L3 (portugués) y temporal medial, superior e inferior derechas para L4 (mandarín). Después

del entrenamiento, la mayor activación, para L1 (español), se localizó en la temporal media bilateral, con mayor predominio izquierdo; para L2 (inglés), la temporal media bilateral, con predominio derecho, temporal inferior y occipital derechas; y para L3 (portugués) y L4 (mandarín), el área temporal media derecha (Figura 5).

Figura 5. Localización de fuentes en N400 en el grupo experimental

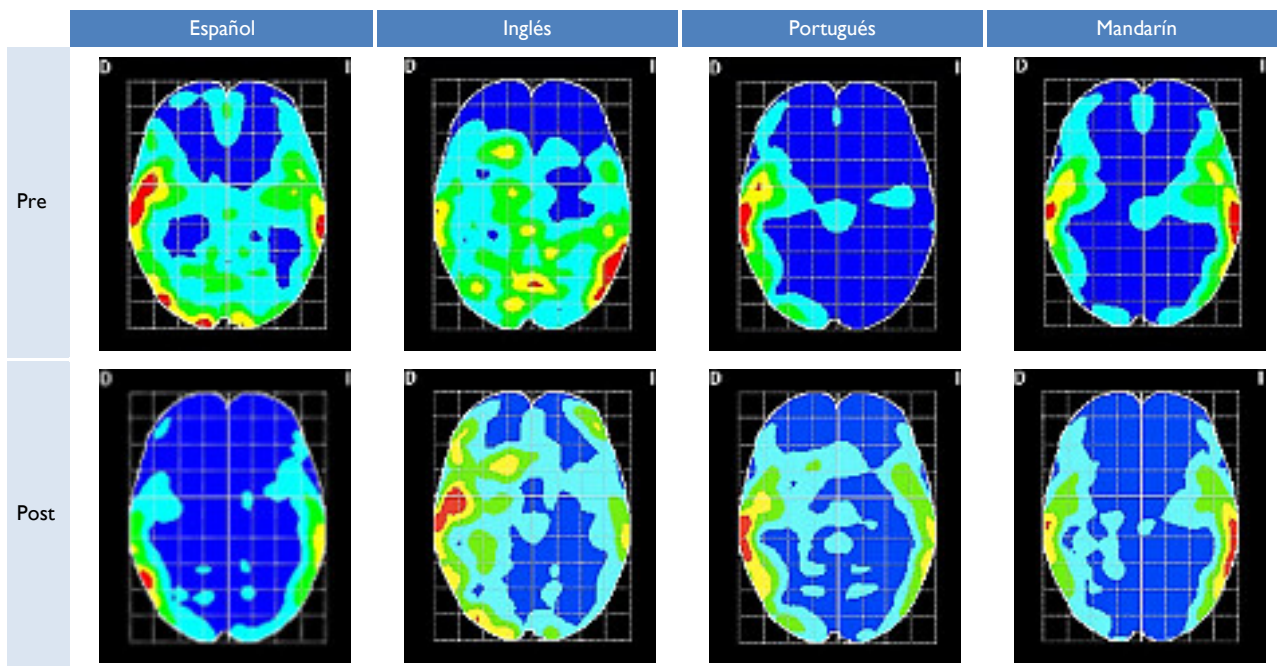


3.3.2. Localización de fuentes en el grupo control

Las áreas de mayor activación basal, color rojo, en la N200 fueron: L1 (español): circunvolución temporal medial bilateral y temporal superior derecha, temporal inferior derecha y occipital bilateral, con predominio derecho; L2 (inglés): temporal media bilateral, con predominio izquierdo, y temporal inferior izquierda; L3 (portugués): temporal medial derecha, con proyección a temporal superior derecha; y L4 (mandarín): temporal medial bilate-

ral, con predominio derecho. Durante el retest, la mayor activación para L1 (español) se localizó principalmente en el área temporal inferior bilateral, con predominio derecho; para L2 (inglés) la temporal media derecha y temporal superior derecha, con proyecciones de menor intensidad en temporal inferior derecha, frontal inferior derecha y occipital derecha; para L3 (portugués) la temporal media bilateral, con predominio derecho; y, por último, para L4 (mandarín), en la temporal media bilateral, con predominio izquierdo (Figura 6).

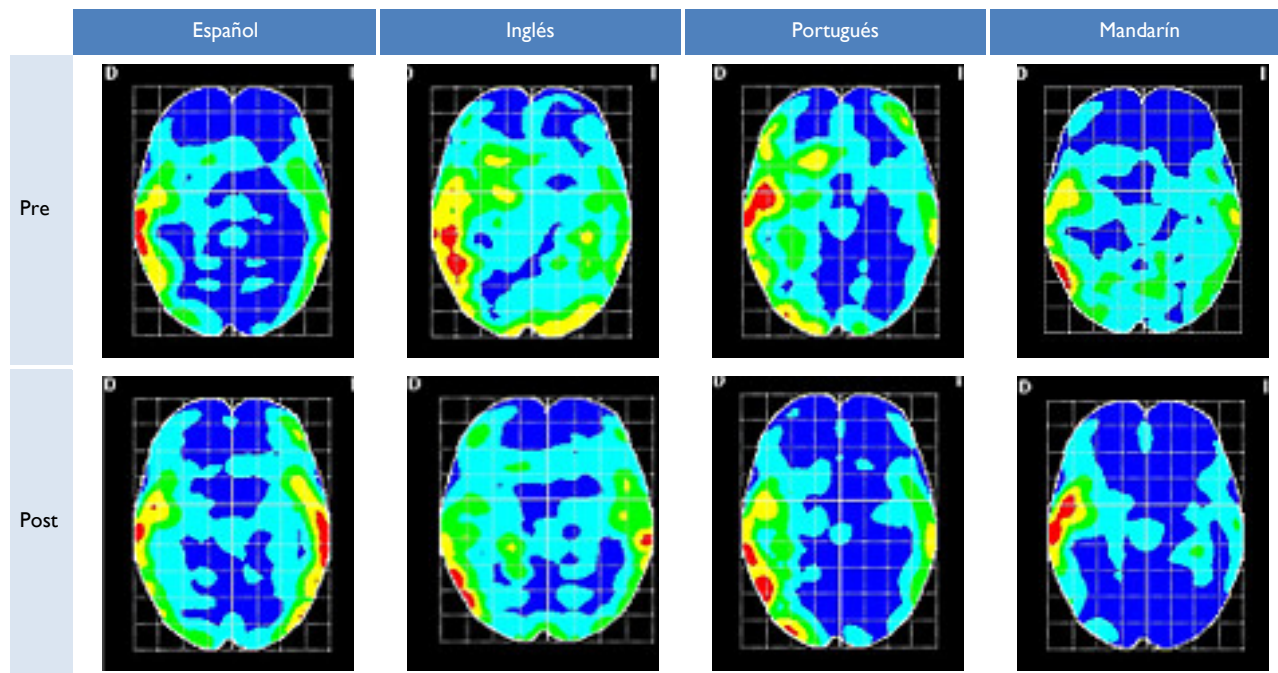
Figura 6. Localización de fuentes en N200 en el grupo de control



En la ventana temporal correspondiente a la N400, las áreas de mayor activación basal, color rojo, fueron: L1 (español): circunvolución temporal medial bilateral, con predominio derecho; L2 (inglés): temporal media derecha, con proyección de menor intensidad frontal derecha y occipital izquierda; L3 (portugués): temporal inferior derecha, con proyección temporal superior y frontal media derecha; y L4 (mandarín): temporal inferior, con

proyección a temporal media y superior derechas. Después del retest la mayor activación para L1 (español) se vio en la temporal media e inferior bilaterales, con mayor predominio izquierdo; para L2 (inglés), la temporal media izquierda e inferior derecha; para L3 (portugués) la temporal media, inferior y occipital derechas; y, para L4 (mandarín), la temporal media y superior derechas (Figura 7).

Figura 7. Localización de fuentes en N400 en el grupo de control



4. Discusión

Los resultados conductuales demuestran que el entrenamiento diario simultáneo en diferentes lenguas beneficia, no solamente al aprendizaje diferencial de cada una de ellas en función de su conocimiento o de su afinidad tonal a la lengua materna, sino también mejoran determinados procesos cognitivos relacionados con el lenguaje y la velocidad en la percepción. Por otro lado, los hallazgos neurofisiológicos de nuestro experimento demuestran que el entrenamiento en diferentes lenguas beneficia a la velocidad en el procesamiento cerebral, entre los 200 y los 500 ms (N200 y N400). El acortamiento de las latencias de los PE (*potenciales evocados*) sugiere que la práctica y el entrenamiento con un idioma influyen a su velocidad de procesamiento (L1, español y L2, inglés). Por último, el entrenamiento en varios idiomas simultáneamente parece generar una reorganización de las áreas cerebrales temporales, con mayor predominio de áreas temporales izquierdas para L1, y una ampliación a otras áreas más extensas del lóbulo temporal derecho en L2, L3 y L4.

Es un hecho bien conocido que la práctica frecuente de cualquier tarea se traduce en un procesamiento más rápido por parte del cerebro (TAKEUCHI y col., 2011). En nuestro caso el procesamiento de las palabras en L2 es cualitativamente similar, aunque ligeramente más lento, que en L1 (WEBER-FOX y NEVILLE, 1996; HAHNET, 2001; VARELA-HALL y col., 2012). Hay una pléyade de estudios previos donde se han encontrado latencias más largas en relación al procesamiento lingüístico: (a) para idiomas no dominantes que para dominantes (CONBOY y MILLS, 2006; NEWMAN y col., 2012), (b) para aquellos adquiridos más

tardíamente frente a los adquiridos tempranamente (WEBER-FOX y NEVILLE, 2001), (c) para los que se tiene menor práctica (ARDAL y col., 1990; MORENO y col., 2002; MORENO y KUTAS, 2005), (d) en ambas lenguas de un bilingüe comparadas con el solo idioma del monolingüe (ARDAL y col., 1990), (e) cuando un bilingüe intercala idiomas (MORENO y col., 2002) y (f) en lenguas desconocidas frente a conocidas (VARELA-HALL y col., 2012). Todos estos resultados señalan una velocidad de procesamiento de las palabras influenciada no sólo por la habilidad lingüística, sino también por la mayor dificultad de integración semántica que tiene lugar durante el procesamiento de palabras de lenguas extranjeras (HAHNET, 2001). Las latencias, generalizadamente más retrasadas para todas las lenguas, reflejan los niveles madurativos debidos a su edad (CUMMINGS y col., 2008; SPIRONELLI y ANGRILLI, 2009), con tiempos de respuesta más largos (y mayor variabilidad entre sujetos) en niños que en adultos (COMESAÑA y col., 2009). No hay diferencias significativas entre L1 y L2, quizás porque, al haber sido expuestos al inglés desde tan temprana edad, han adquirido suficiente nivel en el reconocimiento de estas palabras como para eliminar cualquier posible diferencia con respecto a L1.

La activación bilateral en áreas temporales durante la N200-N400 en L1, con el entrenamiento, se organiza principalmente en el temporal izquierdo, hecho que no sucede en el grupo control. La circunvolución temporal superior (CTS) interviene en el procesamiento fonético (DEMONET y col., 1992; SCOTT y col., 2000), en el procesamiento auditivo durante la emisión del habla (PARKER-JONES y col., 2012) y en la codificación léxica (BOOTH y col., 2002). Por el contrario, la activación del área temporal

medial, que se relaciona con la escucha del idioma nativo, (PERANI y col., 1996) coincide con la posible existencia de una área cerebral para el reconocimiento del lenguaje (LEONARD y col., 2011). Otras regiones activadas durante la N200 en L1, que no aparecen en el grupo control, también han podido ser moduladas por la exposición temprana a los sonidos de los idiomas nativos, como las parieto-occipitales inferiores o la circunvolución occipital medial, durante la N200, después del entrenamiento.

El análisis de las diferencias significativas entre L1 y las demás, muestra una preferencia temporal izquierda para la lengua materna, quizás en relación con el mecanismo subyacente de comprensión lingüística durante el procesamiento temprano del lenguaje (MARNKOVIC, 2004). La actividad frontal derecha de L2 y L3, podría estar influenciada por la experiencia lingüística que los niños tienen de estos idiomas (BIALYSTOK, 1999): la L2, por haber estudiado la lengua en cuestión en el colegio, y la L3 por su proximidad al español.

De acuerdo a GRIFFITHS y col. (1998), la activación bilateral de la corteza auditiva en el español obtenida en nuestro experimento durante la N200 - N400 se podría explicar por los cambios tonales en la señal (KLEIN y col., 2001; WANG y col., 2001; VARELA-HALL y col., 2012), mientras que el predominio izquierdo podría asociarse a una comprensión semántica mayor después de un año escolar. El intento de nuestros participantes de almacenar el estímulo como información fonológica carente de sentido en la memoria auditiva a corto plazo, podría explicar la activación de la circunvolución medial temporal bilateral

La corteza medial temporal está activada en L1 - L2 - L3 - L4, y esta activación ha sido asociada al procesamiento léxico/semántico (INDEFREY & LEVELT, 2000). Se ha sugerido que la N400 está generada en el lóbulo temporal medial anterior, en las regiones del sulcus colateral y del giro anterior fusiforme (NOBRE & MCCARTHY, 1995). El lóbulo temporal anterior recibe información neuronal procesada de áreas corticales polimodales (SWANSON et al., 1987). El giro superior temporal se considera parte del área cerebral específica para el lenguaje (LEONARD et al., 2011), y se sabe que toma parte en la comprensión de las palabras (BOOTH et al., 2002). Más aún, puede ser activada diferencialmente en la lengua materna, cuando se compara con una lengua no nativa.

La lateralización derecha durante N200 - N400 en L2 - L3 - L4 apunta hacia un rol del hemisferio derecho en tareas lingüísticas de cierta dificultad y en las que hay falta de familiaridad con un idioma (LEONARD et al., 2010). El reclutamiento de diferentes áreas ventrales derechas occipito-parieto-temporales derechas puede ser debido al efecto de la novedad y la falta de familiaridad (LEONARD et al., 2010). Las características tonales del mandarín pueden coadyuvar a esto. El contorno de la entonación parece tener un rol en atraer, mantener o promover la atención global. En niños cuya lengua nativa es el español, aparecen patrones de activación cerebral similares cuando escuchan mandarín (VARELA-HALL et al., 2012). Los cambios de la entonación han mostrado que se reclutan regiones más posteriores (WARREN et al., 2003; BUCHWELTZVI et al., 2011). Es, por tanto, razonable especular que el procesamiento de lenguas extranjeras no conocidas involucra al giro angular durante la fase de procesamiento semántico en el caso del portugués o del mandarín, mientras que la activación del giro superior temporal, provocada por las palabras chinas durante la N400, puede reflejar el análisis de aspectos paralingüísticos de la voz, tales como la entonación (BELIN et al.,

2002), la saliencia⁶ (WARREN et al., 2005) o la inteligibilidad (LIEBENTHAL et al., 2005).

Hay algunas limitaciones de nuestro estudio que merecen mencionarse. La atención selectiva puede modular la respuesta en algunas áreas cerebrales (WISE et al., 1991), de modo que nuestros resultados podrían haber sido oscurecidos por cambios incontrolables de la atención, ya que los estímulos fueron presentados de modo aleatorio en las cuatro lenguas, rápidamente, y algunos componentes de los PE, tales como la N200 - N400, están modulados por la atención.

Las fluctuaciones de la actividad neural debidas a la inmadurez, o incluso aspectos de la maduración cerebral, no pudieron ser completamente controlados en nuestro experimento (CONBOY y MILLS, 2006).

En los niños se activan las áreas tanto auditivas, como visuales, independientemente de la modalidad de presentación de la palabra (BOOTH et al., 2002). La asociación audiovisual y el procesamiento semántico suelen estar completamente desarrollados hacia los 5 años (AHMAD et al., 2003) y el procesamiento semántico de palabras simples no lo está hasta los 7 años (BRAUER et al., 2011), y nuestros participantes eran más pequeños. Se sabe también que la influencia de características del contexto y del estímulo en el reconocimiento de palabras en la segunda lengua pueden variar según la proficiencia⁷ y la edad (GARLOCK et al., 2001), y también que los niños parecen utilizar más la información contextual para el reconocimiento de palabra que los adultos. Esto, en definitiva, pudiera haber afectado a nuestros resultados, ya que no había contexto, sino una lista de nombres. Puede que, también, esté el problema en la presencia de los denominados de los "falsos amigos" (palabras similares fonéticamente, pero con significados diferentes en las distintas lenguas) que podrían haber activado las representaciones de las palabras tanto en L1 como en L2 (DIJKSTRA y VAN HEUVEN, 2002). La composición de la lista de los estímulos (palabras) es otro factor metodológico importante a tomar en consideración en los estudios de reconocimiento de palabras (DIJKSTRA y col., 2010).

Finalmente algunas áreas involucradas en la comprensión del lenguaje pudieran no haber sido detectadas, quizás por una activación menor y/o por la relativa baja resolución del análisis de LORETA.

Ciertas explicaciones alternativas para algunos de nuestros resultados podrían ser una dificultad parcial en la tarea, ya que las palabras de los diferentes idiomas estaban entremezcladas, lo que puede haber causado problemas en el reconocimiento de palabras. El hemisferio derecho está tanto más activo cuanto mayor es la complejidad contextual (XU et al., 2005), y también cuando los estímulos se presentan a una gran velocidad, como en nuestro caso.

Cabe decir como conclusión que el entrenamiento diario, con períodos cortos de tiempo, de varias lenguas simultáneamente, mediante estímulos lingüísticos sencillos mejora la eficiencia cerebral, el aprendizaje de mayor número de palabras en cada idioma, promueve determinadas funciones cognitivas relacionadas con el lenguaje y mantiene activadas las áreas cerebrales responsables del lenguaje en los cuatro idiomas.

⁶ La "saliencia" es la capacidad de un estímulo para hacerse presente, destacándose del resto de los estímulos. La "saliencia" así sería la "destacabilidad" del estímulo, su capacidad de "llamar la atención" del sujeto.

⁷ Capacidad de uso de un idioma extranjero

Agradecimientos

Los autores agradecen a la Fundación San Patricio el apoyo financiero (FSP2011.01) a la primera autora del este manuscrito (CVH) para la realización de esta investigación.

Referencias bibliográficas

- ABUTALEBI, J. (2008). "Neural aspects of second language representation and language control". *Acta Psychologica*, n.º. 128, pp. 466-478.
- ABUTALEBI, J. & GREEN, D. (2007). "Bilingual language production: the neurocognition of language representation and control". *Journal of Neurolinguistics*, n.º. 20, pp. 242-275.
- ABUTALEBI, J., CAPPA, S. F. & PERANI, D. (2001). "The bilingual brain as revealed by functional neuroimaging". *Bilingualism: Language and Cognition*, n.º. 4, pp. 179-190.
- AHMAD, Z., BALSAMO, L.M., SACHS, B.C., XU, B. & GAILLARD, W.D. (2003). "Auditory comprehension of language in young children: neural networks identified with fMRI". *Neurology*, n.º. 60, pp. 1598-1605.
- ARDAL, S., DONALD, M.W., MEUTER, R., MULDREW, S. & LUCE, M. (1990). "Brain responses to semantic incongruity in bilinguals". *Brain and Language*, n.º. 39, pp. 187-205.
- BELIN, P., ZATORRE, R.J. & AHAD, P. (2002). "Human temporal-lobe response to vocal sounds". *Cognitive Brain Research*, n.º. 13, pp. 17-26.
- BIALYSTOK, E. (2001). *Bilingualism in development: Language, literacy and cognition*. Cambridge University Press; New York.
- BIALYSTOK, E. (1999). "Cognitive complexity and attentional control in the bilingual mind". *Child development*, n.º. 70, pp. 636-644 (doi:10.1111/1467-8624.00046).
- BOATMAN, D., FREEMAN, J., VINING, E., PULSIFER, M., MIGLIORETTI, D., MINAHAN, R., ET AL., & MCKHANN, G. (1999). "Language recovery after left hemispherectomy in children with late-onset seizures". *Annals of Neurology*, n.º. 46, pp. 579-586.
- BOOTH, J.R., BURMAN, D.D., MEYER, J.R., GITELMAN, D.R., PARRISH, T.B. & MESULAM, M.M. (2002). "Modality independence of word comprehension". *Human Brain Mapping*, n.º. 16, pp. 251-261.
- BRAUER, J., ANWANDER, A. & FRIEDERICI, A.D. (2011). "Neuroanatomical prerequisites for language functions in the maturing brain". *Cerebral Cortex*, n.º. 21, pp. 459-466.
- BRIELLMANN, R.S., SALING, M.M., CONNELL, A.B., WAITES, A.B., ABBOTT, D.F. & JACKSON, G.D. (2004). "A high-field fMRI study of quadri-lingual subjects". *Brain and Language*, n.º. 89, pp. 531-42.
- BROWN, C.M. & HAGOORT, P. (1999). *The cognitive neuroscience of language: Challenges and future directions*. In C. M. Brown, & P. Hagoort (Eds.), *The neurocognition of language* (pp. 3-14). Oxford. Oxford University Press: New York.
- BUCHWEITZ, A., MASON, R.A., HASEGAWA, M. & JUST, M.A. (2009). "Japanese and English sentence reading comprehension and writing systems: An fMRI study of first and second language effects on brain activation". *Bilingualism (Cambridge, England)*, n.º. 12, pp. 141-151.
- BUCHWEITZ, A., SHINKAREVA, S.V., MASON, R.A., MITCHELL, T.M. & JUST, M.A. (2011). *Identifying bilingual semantic neural representations across languages*. *Brain and Language* (in press).
- CARLSON, L.A. & VAN DEMAN, S.R. (2008). "Inhibition within a reference frame during the interpretation of spatial language". *Cognition*, n.º. 106, pp. 384-407.
- CARLSON, S.M. & MELTZOFF, A.N. (2008). "Bilingual experience and executive functioning in young children". *Developmental Science*, n.º. 11, pp. 282-98.
- COLLINS, D.L., NEELIN, P., PETERS, T.M. & EVANS, A.C. (1994). "Automatic 3D inter-subject registration of MR volumetric data in standardized Talairach space". *Journal of Computational Assisted Tomography*, n.º. 18, pp. 192-205.
- COMESAÑA, M., PEREA, M., PIÑEIRO, A. & FRAGA, I. (2009). "Vocabulary teaching strategies and conceptual representation of words in L2 in children: Evidence with novice learners". *Journal of Experimental Child Psychology*, n.º. 104, pp. 22-33.
- CONBOY, B.T. & MILLS, D.L. (2006). "Two languages, one developing brain: ERP to words in bilingual toddlers". *Developmental Science*, n.º. 9, pp. F1-F12.
- CONBOY, B.T., BROOKS, R., MELTZOFF, A.N. & KUHL, P.K. (2008). "Joint engagement with language tutors predicts brain and behavioural responses to second-language phonetic stimuli". *Presented at ICIS, 16th, Vancouver*.
- COSTA, A., HERNÁNDEZ, M., COSTA-FAIDELLA, J. & SEBASTIÁN-GALLÉS, N. (2009). "On the bilingual advantage in conflict processing: now you see it, now you don't". *Cognition*, n.º. 113, pp.135-149.
- CRINION, J., TURNER, R., GROGAN, A., HANAKAWA, T., NOPPENERY, U. & DEVKIN, J.T. ET AL. (2006). Language control in the bilingual brain. *Science*, n.º. 312, pp. 1537-1540.
- CUMMINGS, A., CEPONIENE, R., DICK, F., SAYGIN, A.P. & TOWSEND, J. (2008). "A developmental ERP study of verbal and non-verbal semantic processing". *Brain Research*, n.º. 1208, pp. 137-149.
- DANIELMEIER, C., WESSEL, J.R., STEINHAUSER, M. & ULLSPERGER, M. (2009). "Modulation of the error-related negativity by response conflict". *Psychophysiology*, n.º. 46, pp. 1288-1298.
- DEACON, D., HEWITT, S., YANG, C.-M. & NAGATA, M. (2000). "ERP indices of semantic priming using masked and unmasked words: evidence that the N400 does not reflect a post-lexical process". *Cognitive Brain Research*, n.º. 9, pp. 137-146.
- DÉMONET, J.F., CHOLLET, F., RAMSAY, S., CARDEBAT, D., NESPOULOU, J.-L., WISE, R., RASCOL, A. & FRACKOWIAK, R. (1992). "The anatomy of phonological and semantic processing in normal subjects". *Brain*, n.º. 115, pp. 1753-1768.
- DIAMOND, J. (2010). "The Benefits of Multilingualism". *Science*, n.º. 330, pp. 332-333.
- DIJKSTRA, T., MIWA, K., BRUMMELHUIS, B., SAPPPELLI, M. & BAAYEN, H. (2010). "How cross-language similarity and task demands affect cognate recognition". *Journal of Memory and Language*, n.º. 62, pp. 284-301.
- DIJKSTRA, T. & VAN HEUVEN, W. (2002). "The architecture of the bilingual word recognition system: from identification to decision". *Bilingualism: Language & Cognition*, n.º. 5, pp. 175-197.
- FRIEDERICI, A.D. (2005). "Neurophysiological markers of early language acquisition: from syllables to sentences". *Trends in Cognitive Science*, n.º. 9, pp. 481-488.
- GANUSHCHAK, L.Y., CHRISTOFFELS, I.K. & SCHILLER, N.O. (2011). "The use of EEG in language production research: a review". *Frontiers in Psychology*, n.º. 2, p. 208.
- GARLOCK, V.M., WALLEY, A.C. & METSALA, J.L. (2001). "Age-of-acquisition, word frequency, and neighborhood density effects on spoken word recognition by children and adults". *Journal of Memory and Language*, n.º. 45, pp. 468-492.
- GRECH, H., & MCLEOD, S. (2012). "Multilingual speech and language development and disorders". In D. Battle (Ed.), *Communication disorders in multicultural and international populations* (4th ed.) (pp. 120-147). St Louis, MI: Elsevier.
- GRIFFITHS, T.D., BUCHEL, C., FRACKOWIAK, R.S.J. & PATTERSON, R.D. (1998). "Analysis of temporal structure in sound by the human brain". *Natural Neuroscience*, n.º. 1, pp. 422-427.
- HAHNE, A. (2001). "What's the difference in second-language processing? Evidence from event-related brain potentials". *Journal of Psycholinguistic Research*, n.º. 30, pp.251-266.
- HAHNE, A., ECKSTEIN, K. & FRIEDERICI, A. D. (2004). "Brain signatures of syntactic and semantic processes during children's language development". *Journal of Cognitive Neuroscience*, n.º. 16, pp. 1302-1318.

- HATA, M., HOMAE, F. & HAGIWARA, H. (2011). "Semantic relatedness between words in each individual brain: an ERP study". *Neuroscience Letters*, n° 501, pp. 72-77.
- HERNÁNDEZ, M., COSTA, A. & HUMPHREYS, G.W. (2011). "Escaping capture: bilingualism modulates distraction from working memory". *Cognition*, n° 122, pp. 37-50.
- HOLLAND, S.K., PLANTE, E., WEBER BYARS, A., STARWSBURG, R.H., SCHMITHORST, V.J. & BALL, W.S. JR. (2001). "Normal fMRI brain activation patterns in children performing a verb generation task". *Neuroimage*, n° 14, pp. 837-843.
- INDEFREY, P. & LEVELT, W.J.M. (2000). "The neural correlates of language production". In M. Gazzaniga (Ed.), *The new cognitive Neurosciences* (pp. 845-865), MIT Press: Cambridge
- KADIS, D.S., PANG, E.W., MILLS, T., TAYLOR, M.J., MCANDREWS, M.P. & SMITH, M.L. (2011). "Characterizing the normal developmental trajectory of expressive language lateralization using MEG". *Journal of the International Neuropsychological Society*, n° 17, pp. 896-904.
- KANSKE, P. & KOTZ, S.A. (2011). "Conflict processing is modulated by positive emotion: ERP data from a flanker task". *Behavioural Brain Research*, n° 219, pp. 382-386.
- KLEIN, D., MILNER, B., ZATORRE, R., MEYER, E. & EVANS, A. (1995). "The neural substrates underlying word generation: a bilingual functional-imaging study". *Proceedings of the National Academy of Sciences USA*, n° 92, pp. 2899-2903.
- KLEIN D., ZATORRE R.J., MILNER B. & ZHAO Y. (2001). "A cross-linguistic PET study of tone perception in Mandarin Chinese and English speakers". *Neuroimage*, n° 13, pp. 646-653.
- KOTZ, S.A. (2009). "A critical review of ERP and fMRI evidence on L2 syntactic processing". *Brain and Language*, n° 109, pp. 68-74.
- KUHL, P.K. (2004). "Early language acquisition: cracking the speech code". *Nature Reviews. Neuroscience*, n° 5, pp. 831-843.
- LADOUCEUR, C.D., DAHL, R.E. & CARTER, C.S. (2007). "Development of action monitoring through adolescence into adulthood: ERP and source localization". *Developmental Science*, n° 10, pp. 874-891.
- LEONARD, M.K., BROWN, T.T., TRAVIS, K.E., GHARAPETIAN, L., HAGLER JR., D.J. & DALE, A.M. ET AL. (2010). "Spatiotemporal dynamics of bilingual word processing". *Neuroimage*, n° 49, pp. 3286-3294.
- LEONARD, M.K., TORRES, C., TRAVIS, K.E., BROWN, T.T., HAGLER, D.J. JR., DALE, A.M., ELMAN, J.L. & HALGREN, E. (2011). "Language proficiency modulates the recruitment of non-classical language areas in bilinguals". *PLoS One*, n° 6, e18240.
- LIEBENTHAL, E., BINDER, J.R., SPITZER, S.M., POSSING, E.T. & MEDLER, D.A. (2005). "Neural substrates of phonemic perception". *Cerebral Cortex*, n° 15, pp. 1621-1631.
- LUK, G., ANDERSON, J.A., CRAIK, F.I., GRADY, C. & BIALYSTOK, E. (2010). "Distinct neural correlates for two types of inhibition in bilinguals: response inhibition versus interference suppression". *Brain Cognition*, n° 74, pp. 347-357.
- MARINKOVIC, K. (2004). "Spatiotemporal dynamics of word processing in the human cortex". *Neuroscientist* n° 10, pp. 142-152.
- MÅRTENSSON, J., ERIKSSON, J., BODAMMER, N.C., LINDGREN, M., JOHANSSON, M., NYBERG, L. & LÖVDÉN, M. (2012). "Growth of language-related brain areas after foreign language learning". *Neuroimage*, n° 63, pp. 240-244.
- MAZZIOTTA, J.C., TOGA, A.W., EVANS, A., FOX, P. & LANCASTER, J. (1995). "A probabilistic atlas of the human brain: theory and rationale for its development. The International Consortium for Brain Mapping (ICBM)". *Neuroimage*, n° 2, pp. 89-101.
- MCCANDLISS, B.D., COHEN, L. & DEHAENE, S. (2003). "The visual word form area: expertise for reading in the fusiform gyrus". *Trends in Cognitive Science*, n° 7, pp. 293-299.
- MECHELLI, A., CRINION, J.T., NOPPENY, U., O'DOHERTY, J., ASHBURNER, J. & FRACOWIAK, R.S., ET AL. (2004). "Neurolinguistics: structural plasticity in the bilingual brain". *Nature*, n° 431, p. 757.
- MILLER, E.K. & COHEN, J.D. (2001). "An integrative theory of prefrontal cortex function". *Annual Review of Neuroscience*, n° 24, pp. 167-202.
- MORENO, E.M., FEDERMEIER, K.D. & KUTAS, M. (2002). "Switching languages, switching palabras (words): an electrophysiological study of code switching". *Brain and Language*, n° 80, pp. 188-207
- MORENO, E.M. & KUTAS, M. (2005). "Processing semantic anomalies in two languages: an electrophysiological exploration in both languages of Spanish-English bilinguals". *Cognitive Brain Research*, n° 22, pp. 205-220.
- NEVILLE, H., KUTAS, M., CHESNEY, G. & SCHMIDT, A. (1986). "Event-related brain potentials during initial encoding and recognition memory of congruous and incongruous words". *Journal of Memory and Language*, n° 25, pp. 75-92.
- NEWMAN, A.J., TREMBLAY, A., NICHOLS, E.S., NEVILLE, H.J. & ULLMAN, M.T. (2012). "The influence of Language Proficiency on Lexical Semantic processing in Native and Late learners of english". *Journal of Cognitive Neuroscience*, n° 24, pp. 1205-1223.
- NOBRE, A.C. & MCCARTHY, G. (1995). "Language-related field potentials in the anterior-medial temporal lobe: II. Effects of word type and semantic priming". *The Journal of Neuroscience*, n° 15, pp. 1090-1098.
- OJIMA, S., NAKAMURA, N., MATSUBA-KURITA, H., HOSHINO, T. & HAGIWARA, H. (2011). "Neural correlates of foreign-language learning in childhood: a 3-year longitudinal ERP study". *Journal of Cognitive Neuroscience*, n° 23, pp. 183-199.
- ORTIZ T, POCH J, SANTOS JM, REQUENA C, MARTÍNEZ AM, ORTIZ-TERÁN L, TURRERO A, BARCIA J, NOGALES R, CALVO A, MARTÍNEZ JM, CÓRDOBA JL, PASCUAL-LEONE A. "Recruitment of occipital cortex during sensory substitution training linked to subjective experience of seeing in people with blindness". *PLoS One*. 2011; n° 6 (8): e23264.
- PARKER JONES, O., GREEN, D.W., GROGAN, A., PLIATSIKAS, C., FILOPOPOLITIS, K. & ALI, N., ET AL. (2012). "Where, when and why brain activation differs for bilinguals and monolinguals during picture naming and reading aloud". *Cerebral Cortex*, n° 22, pp. 892-902.
- PASCUAL-MARQUI, R.D., MICHEL, C.M., & LEHMANN, D. (1994). "Low resolution electromagnetic tomography: a new method for localizing electrical activity in the brain". *International Journal of Psychophysiology*, n° 18, pp. 49-65.
- PASCUAL-MARQUI, R.D., ESSLEN, M., KOCHI, K. & LEHMANN, D. (2002). "Functional imaging with low-resolution brain electromagnetic tomography (LORETA): a review". *Methods & Findings in Experimental & Clinical Pharmacology*, n° 24, Suppl. C, pp. 91-95.
- POULIN-DUBOIS, D., BLAVE, A., COUTVA, J. & BIALYSTOK, E. (2011). "The effects of bilingualism on toddlers' executive functioning". *Journal of Experimental Psychology*, n° 108, pp. 567-579.
- RESSEL, V., WILKE, M., LIDZBA, K., LUTZENBERGER, W. & KRAGELOH-MANN, I. (2008). "Increases in language lateralization in normal children as observed using MEG". *Brain and Language*, n° 106, pp. 167-176.
- RICCIARDELLI, L.A. (1992). "Bilingualism and Cognitive Development in Relation to Threshold Theory". *Journal of Psycholinguistic Research*, n° 21, 4.
- ROUX, F.E., LUBRANO, V., LAUWERS-CANCES, V., TREMOULET, M., MASCOTT, C.R. & DEMONET, J.F. (2004). "Intra-operative mapping of cortical areas involved in reading in mono- and bilingual patients". *Brain*, n° 127, pp. 1796-1810.
- SCOTT, S.K., BLANK, C.C., ROSEN, S. & WISE, R.J. (2000). "Identification of a pathway for intelligible speech in the left temporal lobe". *Brain*, n° 123, pp. 2400-2406.
- SPIRONELLI, C. & ANGRILLI, A. (2009). "Developmental aspects of automatic word processing: language lateralization of early ERP components in children, young adults and middle-aged subjects". *Biological Psychology*, n° 80, pp. 35-45.
- STEIN, M., FEDERSPIEL, A., KOENIG, T., WIRTH, M., STRIK, W. & WIEST, R. ET AL. (2012). "Structural plasticity in the language system

- related to increased second language proficiency". *Cortex*, n.º. 48, pp. 458-465.
- SWANSON, L.W., KOHLER, C. & BJORKLUND, A. (1987). "The limbic region: the septohippocampal system". In: *Handbook of chemical neuroanatomy* (Bjorklund A., Hokfelt T., Swanson L.W., eds.), pp. 125-277. Amsterdam: Elsevier.
- TAKEUCHI, H., TAKI, Y., HASHIZUME, H., SASSA, Y., NAGASE, T., NOUCHI, R. & KAWASHIMA, R. (2011). "Effects of training of processing speed on neural systems". *Journal of Neuroscience*, n.º. 31, pp. 12139-12148.
- VALAKI, C.E., MAESTU, F., SIMOS, P.G., ZHANG, W., FERNANDEZ, A., AMO, C.M., ORTIZ, T.M. & PAPANICOLAOU, A.C. (2004). "Cortical organization for receptive language functions in Chinese, English, and Spanish: a cross-linguistic MEG study". *Neuropsychologia*, n.º. 42, pp. 967-979.
- VARELA-HALL, C., MARTÍNEZ, A., HALTY, L., SANTOS, J.M. & ORTIZ, T. (2012). "Cortical organization of different languages with different proficiency levels". *Revista de Neurología* n.º. 54 S, pp. 137-145.
- VIDESOTT, G., HERRNBERGER, B., HOENIG, K., SCHILLY, E., GROTHE, J. & WIATER, W. ET AL. (2010). "Speaking in multiple languages: neural correlates of language proficiency in multilingual word production". *Brain and Language*, n.º. 113, pp. 103-112.
- WANG, Y., JONGMAN, A. & SERENO, J.A. (2001). "Dichotic perception of Mandarin tones by Chinese and American listeners". *Brain and Language*, n.º. 78, pp. 332-348.
- WARREN, J.D., UPPEKAMP, S., PATTERSON, R.D. & GRIFFITHS, T.D. (2003). "Analysing pitch chroma and pitch height in the human brain". *Annals of the NY Academy of Sciences*, n.º. 999, pp. 212-214.
- WARREN, J.D., JENNINGS, A.R. & GRIFFITHS, T.D. (2005). "Analysis of the spectral envelope of sounds by the human brain". *Neuroimage*, n.º. 24, pp. 1052-1057.
- WEBER-FOX, C. & NEVILLE, H.J. (1996). "Maturational constraints on functional specializations for language processing: ERP and behavioural evidence in bilingual speakers". *Journal of Cognitive Neuroscience*, n.º. 8, pp. 231-256.
- WEBER-FOX, C. & NEVILLE, H.J. (2001). "Sensitive periods differentiate processing of open- and closed-class words: an ERP study of bilinguals". *Journal of Speech, Language, and Hearing Research*, n.º. 44, pp. 1338-1353.
- WISE, R.J., SCOTT, S.K., BLANK, S.C., MUMMERY, C.J., MURPHY, K. & WARBURTON, E.A. (2001). "Separate neural subsystems within Wernicke's area". *Brain*, n.º. 124, pp. 83-95.
- WOOD, A.G., HARVEY, A.S., WELLARD, R.M., ABBOTT, D.F., ANDERSON, V., KEAN, M., ET AL. & JACKSON, G.D. (2004). "Language cortex activation in normal children". *Neurology*, 63, pp. 1035-1044.
- XU, J., KEMENY, S., PARK, G., FRATTALI, C. & BRAUN, A. (2005). "Language in context: emergent features in word, sentence, and narrative comprehension". *Neuroimage*, n.º. 25, pp. 1002-1015.
- YEUNG, N. & COHEN, J.D. (2006). "The impact of cognitive deficits on conflict monitoring. Predictable dissociations between the error-related negativity and N2". *Psychological Science*, n.º. 17, pp. 164-171.

Los autores

Tomás Ortiz Alonso

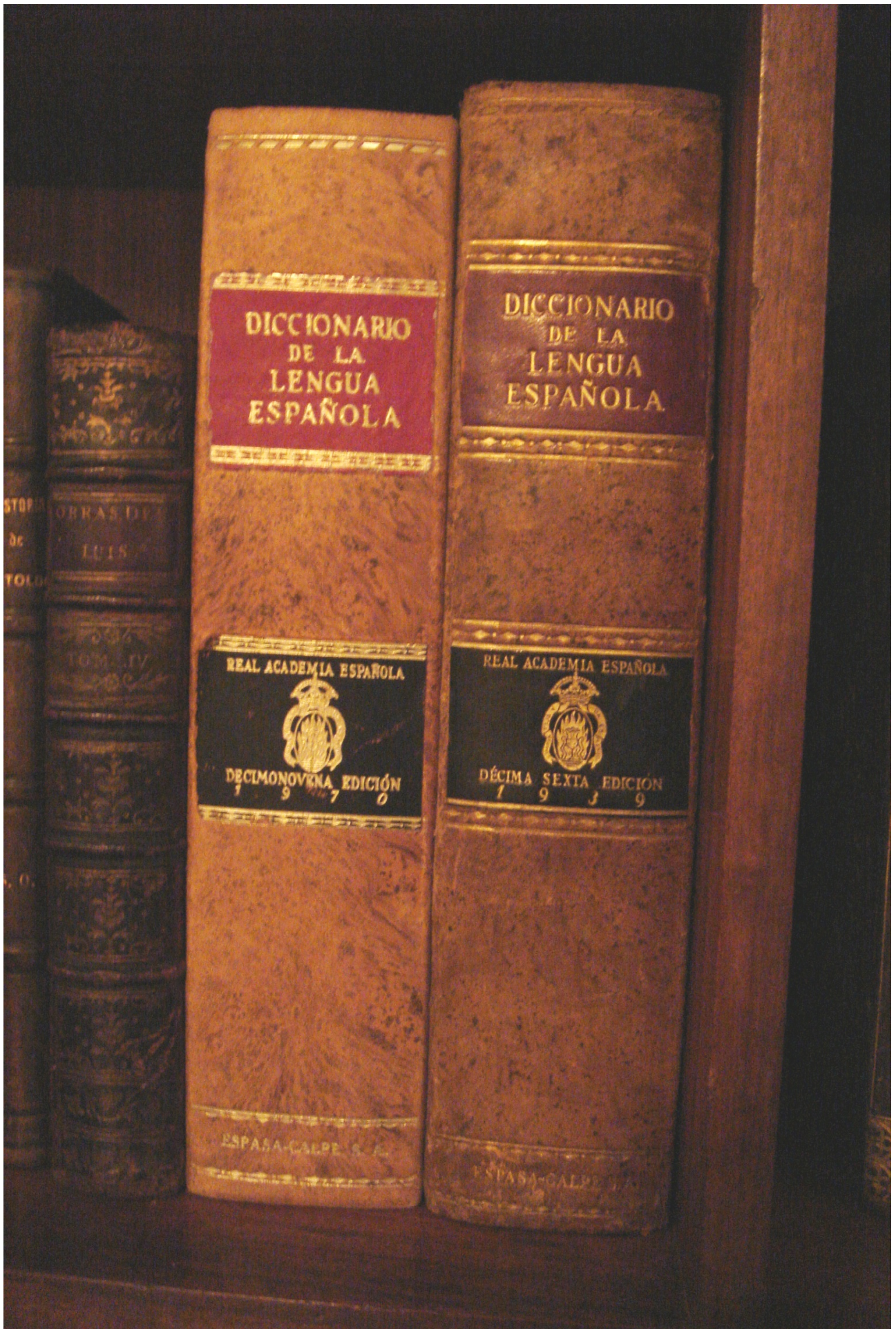
Es Doctor en Medicina y en Psicología. Catedrático de Psicología Médica del Departamento de Psiquiatría. Facultad de Medicina de la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado cerca de 200 publicaciones nacionales e internacionales en el campo de la Neurociencia cognitiva de un notable impacto científico

Juan Matías Santos García

Es doctor en Medicina y especialista en Psiquiatría y Fellow en Neuropsiquiatría por la Washington University y Máster en Psiquiatría Legal y Forense por la Universidad Complutense (Madrid). Ha publicado casi una cincuentena de trabajos científicos sobre neuroplasticidad en invidentes, esquizofrenia, epilepsia y multilingüismo.

Caetana Varela Hall

Licenciada en Medicina por la Universidad Complutense de Madrid en el 2011. Becada con Erasmus en el 2009-2010 para estudio de quinto de carrera en la Universidad Comenius de Bratislava (Eslovaquia). Actualmente en segundo año de especialización en Medicina del Trabajo en el Hospital Universitario Fundación Jiménez Díaz.



RECENSIONES



La escuela que necesitamos

Hirsch, E. D.

Madrid: Encuentro, 2012

La preocupación por los resultados escolares en Estados Unidos ha dado lugar a un intenso debate sobre la educación que se prolonga desde hace ya varias décadas y que ha alcanzado una amplia resonancia en otros países. La obra que presentamos, publicada por Ediciones Encuentro, es precisamente la traducción al español de un libro aparecido en Estados Unidos a finales de los años 1990 y constituye uno de los textos clave del debate citado, tanto por los planteamientos que en él se formulan como por la controversia que suscitó su aparición.

El autor, Eric Donald Hirsch, es un conocido catedrático de literatura que, durante su trabajo en la Universidad de Virginia, comprobó que la comprensión de los textos por parte de los estudiantes dependía en gran parte de los conocimientos previos que estos tenían sobre el tema al que se hacía referencia, y que esos conocimientos estaban estrechamente relacionados con el nivel cultural y social de su entorno familiar. Hirsch recogió las conclusiones de su análisis en un libro titulado *Cultural Literacy*, que se publicó en 1987 y que pronto alcanzó un amplio eco. En él criticaba duramente la educación norteamericana y defendía la necesidad de que la escuela llevara a cabo una “alfabetización cultural”, incluyendo un amplio abanico de contenidos dentro los programas escolares. El propio Hirsch aportó un listado de dichos contenidos y, a pesar de las críticas recibidas, impulsó una Fundación destinada a trabajar con los centros escolares que desearan fortalecer el currículo impartido en la educación básica. La Fundación, cuya denominación podría traducirse como Fundación por los Conocimientos Esenciales (*Core Knowledge Foundation*) cuenta actualmente con más de mil escuelas asociadas a lo largo del país.

Partiendo tanto de su propia reflexión como de la experiencia desarrollada en los centros escolares acogidos a su sistema, en *La escuela que necesitamos*, Hirsch amplía las ideas educativas planteadas en el libro anteriormente citado y argumenta que es esencial llevar a cabo una profunda reforma del sistema educativo, en la que se modifiquen sustancialmente tanto los contenidos del currículo escolar como los métodos de enseñanza y los sistemas de evaluación.

Sin la pretensión de realizar un resumen completo de la obra, la idea principal del libro es la necesidad de implantar un currículo

lo básico común para todas las escuelas, en el que se incrementen los contenidos que se enseñan a los niños a lo largo de su escolaridad¹. Dicho currículo debe asegurar que todos los estudiantes han adquirido unos aprendizajes determinados antes de pasar al curso siguiente, de forma que todos estén preparados para absorber mayores conocimientos en los cursos sucesivos. En opinión de Hirsch, ese currículo común debe estar claramente estructurado, de manera que los profesores impartan los contenidos prescriptivos para cada año, y debe ser evaluado mediante la aplicación de pruebas estandarizadas. De ese modo resultará posible formar ciudadanos culturalmente alfabetizados, que puedan competir en el mundo actual.

El punto de partida de la propuesta es la constatación del fracaso educativo de Estados Unidos cuando se comparan sus resultados con los de otros países. Basándose en diversos estudios internacionales sobre rendimiento escolar, Hirsch concluye que los sistemas educativos que cuentan con un currículo nacional en el que existen estándares de aprendizaje fijados para cada curso obtienen mejores resultados que los que no lo tienen. Apoyándose también en otras investigaciones, reclama la enseñanza de un contenido anual preestablecido, concreto, secuenciado y relevante como el medio necesario para elevar la calidad del sistema escolar de su país.

Pero, para el autor, la adopción de un currículo común no es solo una cuestión de calidad, sino también de equidad, ya que la ausencia del mismo ha provocado la existencia de unas desigualdades sociales cada vez más profundas. Siguiendo su argumentación, las corrientes que reclaman la igualdad, defendidas desde los sectores liberales, son las que, paradójicamente, han fomentado en mayor medida la desigualdad. Hirsch, que se define desde el inicio del libro como “liberal en términos políticos y conservador en cuanto a la educación” (HIRSCH, 2012, p. 39), plantea que la manera práctica de lograr el ideal liberal de una mayor justicia

¹ El lector español debe tener en cuenta que en Estados Unidos no existe un currículo común de carácter nacional, sino que cada uno de los Estados y distritos que componen el país tienen un amplio margen de autonomía para decidir lo que se enseña en las escuelas, incluso en la etapa de la enseñanza obligatoria.

social es la aplicación de políticas educativas que habitualmente se catalogan como conservadoras. Así, la implantación de un currículo común y la aplicación de métodos educativos que fomenten el aprendizaje de conocimientos y destrezas son los procedimientos que permiten a las clases desfavorecidas tener acceso a la cultura, lo que de otro modo no conseguirían. En abierta oposición a las ideas de Freire, Hirsch suscribe las teorías de Gramsci y plantea que los niños que proceden de hogares sin un alto nivel de capital cultural tienen una mayor desventaja que el resto cuando reciben una educación deficitaria, ya que su entorno no podrá compensar las lagunas de conocimiento, al contrario de lo que les sucede a los niños con mejor posición social.

Adicionalmente, Hirsch considera que la existencia de un currículo común no es solo el único medio posible para lograr la movilidad social, sino que es también una condición necesaria para la supervivencia del sistema democrático. La participación en la sociedad, incluida la política, requiere que todos los ciudadanos adquieran en el colegio un vocabulario y un conjunto de conocimientos comunes, ya que una democracia estable y genuina se apoya en la existencia de una cultura pública compartida.

Su propuesta práctica, por tanto, es elaborar un currículo para la enseñanza obligatoria rico en contenidos, planificado por cursos y que se imparta a un ritmo uniforme en las aulas. El sistema de instrucción debe dirigirse al conjunto del grupo y en él los libros de texto deben desempeñar un papel importante. La evaluación debe realizarse por medio de pruebas estandarizadas, ya que, a pesar de las muchas críticas que reciben, dichas pruebas son el único modo imparcial y justo de evaluación que permite verificar si se ha alcanzado el nivel necesario. Detectado el nivel alcanzado, debe recompensarse a aquellos que logren superar los estándares establecidos y sancionarse a quienes no lo hagan. En un plano más general, el ambiente escolar debe ser exigente y estar centrado en el logro de altos niveles académicos.

Sin embargo, el libro que nos ocupa no se limita a señalar los malos resultados del sistema escolar y a proponer el establecimiento de un currículo común, sino que la mayor parte del mismo se dedica a denunciar lo que el autor considera la causa principal del fracaso educativo de su país, que no es otra que el predominio de las teorías educativas progresistas. De hecho, en su versión original, *La escuela que necesitamos* se titula "Las escuelas que necesitamos... y por qué no las tenemos". En opinión de Hirsch, el descenso del nivel educativo en Estados Unidos se encuentra en esas teorías educativas, que se fraguaron en el *Teachers College* de la Universidad de Columbia durante el primer cuarto del siglo XX y que desde entonces han tenido el monopolio intelectual e institucional en los departamentos de educación de las universidades, en las escuelas de formación del profesorado y, por ende, en los centros escolares. Hirsch afirma que el movimiento para la educación progresiva norteamericana hunde sus raíces en el romanticismo europeo, con su visión del niño como un ser intrínsecamente bueno al que hay que dejar desarrollarse de acuerdo a su propio ritmo. En contraste con este enfoque, él se declara a favor de los autores que ven al niño como un ser que necesita ser formado y cuyos impulsos deben ser moldeados, y aboga por recuperar los principios de la Ilustración sobre el valor del conocimiento. A lo largo del texto, señala varias de las falacias románticas que mayor influencia han tenido en las ideas pedagógicas actuales, entre las que incluye el naturalismo, es decir, la consideración del aprendizaje intelectual como un proceso natural, espontáneo, que no requiere esfuerzo, y el formalismo, que se basa en la idea de que inculcar habilidades formales es más importante que transmitir conocimientos. A estas falacias suma el localismo propio del sistema norteamericano, que permite que cada comunidad pueda tener un currículo propio en virtud de su autonomía, lo que es especialmente grave en un país donde la movilidad

interna hace que los niños cambien con mucha frecuencia de lugar de residencia.

Todas esas falacias, profundamente arraigadas entre los padres y educadores, deben erradicarse por completo del sistema educativo como condición previa para progresar, ya que son la causa de la existencia de currículos sin contenidos bien definidos y de métodos de trabajo en las aulas que se centran más en las herramientas de aprendizaje que en los conocimientos concretos. Hirsch argumenta que la soberanía del progresismo, que a día de hoy perdura en teorías como el constructivismo o la enseñanza de competencias, ha suplantado la instrucción verbal centrada en la transmisión de un conjunto de conocimientos académicos coherentes, basados en disciplinas. Esa visión progresista de la enseñanza, romántica e ineficaz, se ampara en un amplio conjunto de términos y expresiones comúnmente utilizados por la comunidad educativa, por lo que el autor dedica el final del libro a exponer un glosario crítico de dichos términos, en el que trata de demostrar su falsedad.



Como cabe esperar, las duras críticas formuladas en este libro al progresismo pedagógico y al trabajo desarrollado en las escuelas suscitaron una importante controversia y no tardaron en aparecer muchas voces dispuestas a rebatir las ideas de Hirsch. Tratando de sintetizar las más relevantes, puede decirse que, en opinión de sus detractores, muchas de las afirmaciones que aparecen en el libro son solo opiniones y carecen de fundamentos sólidos, ya que con frecuencia se apoyan en investigaciones cuyos resultados han sido confirmados solo parcialmente, cayendo en planteamientos erróneos o excesivamente simplistas. Así, desde la psicología educativa se le critica que considere la apropiación del conocimiento como un proceso esencialmente pasivo y que ignore la existencia de diferentes procedimientos y estilos de aprendizaje. Desde los planos más cercanos a la sociología y a la política educativa se le acusa de ingenuidad al pensar que el currículo escolar es un asunto puramente técnico, ya que no es posible ignorar el rol del poder en la determinación de los conocimientos que se consideran dignos de transmitir en la escuela. En la misma línea, se le tilda de exceso de optimismo por pensar que un determinado tipo de currículo va a terminar con las diferencias de rendimiento debidas al origen social de los alumnos. Además de ello, se le atribuye una visión errónea de la historia de la educación norteamericana, ya que no toma en consideración la existencia de corrientes educativas contrapuestas al progresismo y la lucha que desde hace tiempo existe entre esas alternativas ideoló-

gicas. Por otra parte, no profundiza en la manera en la que el contexto social modula el impacto relativo de las ideologías en el currículo e ignora la distancia entre la teoría y la práctica. Por esa razón, confunde la expresión de las ideas progresivas con su existencia material y no capta las grandes disparidades que existen entre las teorías expuestas y el currículo que se estudia en la mayoría de las escuelas. Al contrario de lo que él plantea, la gran mayoría de los centros escolares no han adoptado los enfoques pedagógicos que Hirsch critica, sino que siguen funcionando de acuerdo con un sistema tradicional, centrados en el profesor, con una instrucción en grupo y con un papel predominante de los libros de texto en la enseñanza (BURAS, 1999; EBERSTADT, 1999).

Sin embargo, por el eco mediático que alcanzó su confrontación, merece destacarse entre todas las voces contrarias al planteamiento de Hirsch la de Howard Gardner, el conocido autor de la teoría de las inteligencias múltiples y uno de los pensadores más influyentes en la educación norteamericana actual. Este autor, en el primer capítulo de uno de sus libros más conocidos, *The Disciplined Mind*, fechado en el mismo año que la obra que reseñamos y traducido al español como *La educación de la mente y el conocimiento de las disciplinas*, afirma textualmente lo siguiente:

“Si este libro planteara una dialéctica —léase «discrepancia»— con algún pensador educativo contemporáneo, ese pensador sería el destacado educador y analista literario E.D. Hirsch. Hirsch exige un currículo secuenciado para la etapa que en Estados Unidos va desde preescolar hasta los doce años de edad que incluya una gran cantidad de temas y conceptos estipulados para cada curso. Está claro que aprecio a quienes están familiarizados con su propia cultura y con otras, pero esta formación debe ser el resultado de explorar cuestiones esenciales y de aprender a pensar sobre ellas de una manera disciplinada, no la consecuencia de dominar cincuenta o quinientos temas estipulados de antemano para cada curso. [...] En mi visión de la educación, las preguntas son más importantes que las respuestas; el conocimiento y, lo que es más importante, la comprensión, deben surgir de la exploración constante” (GARDNER, 2000, p. 25).

No es de extrañar esta confrontación si tenemos en cuenta que Gardner se define a sí mismo como un constructivista, teoría que en opinión de Hirsch no tiene base científica y hace afirmaciones infundadas sobre la pedagogía. De hecho, Gardner se considera heredero del progresismo de Dewey, al que Hirsch culpa de la gran mayoría de los males de la educación americana actual, y defiende su posición del siguiente modo:

“Gran parte de lo que escribo se puede identificar con la tradición educativa de John Dewey, es decir, con lo que se ha llamado educación progresista (o activa) y neoprogresista. Rechazo las connotaciones de todo tipo que se han llegado (impropiamente, a mi parecer) a asociar con esta etiqueta. Se puede ser progresista y al mismo tiempo apoyar metas educativas tradicionales y exigir los niveles más elevados de trabajo, rendimiento y conducta [...] Pero, a diferencia de quienes definen un canon a priori, creo que es mejor dejar las decisiones sobre lo que es importante en manos de una comunidad educativa específica, que todas estas decisiones son, como mucho, provisionales y que deben estar sujetas a una constante negociación y reconsideración” (GARDNER, 2000, p. 24).

Gardner rechaza abiertamente el planteamiento de Hirsch sobre un currículo basado en verdades incontrovertibles y únicas, puesto que no piensa que tales verdades puedan existir y cree que, a diferencia del énfasis que tradicionalmente se ha puesto en la memorización, la finalidad de la educación debe ser la de enseñar a comprender. Nuestras escuelas enseñan hechos, pero ése es un

conocimiento inerte, que sólo se vuelve significativo si se sabe contextualizar. El conocimiento que se da en la escuela es factual, de manera que saturamos a los alumnos de información, pero no les enseñamos a pensar, es decir, a saber buscar e inferir las causas y las consecuencias de un hecho o un fenómeno. Por tanto, su oposición hacia el currículo esencial común que propugna Hirsch es contundente y considera que su formulación no solo es un esfuerzo infructuoso, sino que transmite una visión del aprendizaje “que en el mejor de los casos es superficial y en el peor es anti-intelectual” (GARDNER, 2000, p. 25).

Las visiones opuestas de estos dos autores sobre lo que debe ser la enseñanza escolar tienen un gran interés, quizá porque, al menos en parte, plantean los dos extremos de un debate que, formulado en esos términos es, en nuestra opinión, necesariamente infructuoso.

Así, parece evidente que Hirsch tiene razón cuando afirma que no es posible alcanzar el pensamiento crítico sobre un tema o materia a menos que se tenga una base de conocimientos suficientemente amplia en relación al mismo y cuando plantea que las competencias generales no pueden enseñarse sin tener en cuenta los contenidos específicos en los que esas competencias se apoyan. Pero también él mismo reconoce que los programas escolares sobrecargados de contenidos obligan a llevar a cabo una aproximación superficial a los mismos, por lo que en la escuela no puede despreciarse el papel de la comprensión.

En la misma línea, también es cierto que entre los partidarios de lo que Hirsch denomina progresismo pedagógico existe a menudo una abierta hostilidad hacia el contenido académico y hacia el aprendizaje memorístico, lo que ha conducido a obviar cualquier aprendizaje sólido en la escuela. Aunque esas ideas son contrarias a los principios que realmente defendieron los pioneros del progresismo americano, como Dewey, que nunca renunciaron a la importancia de la instrucción ni al conocimiento de las materias, lo cierto es que en muchas ocasiones sus seguidores las han transmitido de forma errónea y se han popularizado en esa versión tergiversada entre una parte de los educadores y formadores de profesores, olvidando que no existe el aprendizaje sin memorización. Sin embargo, sabemos también que la memorización por sí misma no garantiza la retención del conocimiento a largo plazo, por lo que la simple repetición de los contenidos tampoco tiene valor para un aprendizaje duradero e interiorizado. El propio Hirsch aboga en ocasiones a lo largo del libro por una combinación de métodos de enseñanza, lo que parece más ajustado para el logro de los objetivos que él mismo formula que la mera acumulación memorística de datos.

En realidad, como en muchos de los debates a los que asistimos en educación, la dicotomía entre aprendizaje verbal y aprendizaje activo es falsa, como también lo es el antagonismo que se plantea entre el conocimiento y su didáctica o entre el profesor como enseñante o como motivador. Se trata de un enfrentamiento necesariamente estéril, puesto que se plantean como opciones excluyentes cuestiones que en realidad son complementarias. La educación tradicional, como la denomina Hirsch, tiene valores importantes que hay que mantener, pero por sí misma la vuelta a lo tradicional no garantiza el éxito, ya que ni el contexto social ni la realidad escolar son entes estáticos, sino que evolucionan con el tiempo.

Independientemente de lo anterior, dado que han transcurrido algunos años desde la publicación original del texto, en este momento contamos con nuevos datos que no existían cuando la obra apareció y que, mientras confirman algunas ideas de la misma, ponen en cuestión varios de sus planteamientos de partida y de los argumentos que se esgrimen en ella. Así, el libro parte de la idea de que el sistema escolar de Estados Unidos, con la

excepción de los niveles universitarios, es uno de los peores del mundo y de que sus resultados están a la zaga de los obtenidos por la mayoría de los países asiáticos y occidentales. En realidad, esta preocupación por la deficiente formación de los alumnos norteamericanos y sus consecuencias para la posición del país en la esfera internacional no es nueva, sino que cuenta con una tradición que se remonta a los años de la guerra fría, cuando se planteó, con cierta insistencia, la supuesta superioridad del sistema educativo soviético, en publicaciones como *Lo que sabe Iván y no sabe John* (TRACE, 1961). Años más tarde, fueron los países asiáticos los que se convirtieron en los modelos de éxito, línea que sigue Hirsch a lo largo del libro, en el que también aparece reiteradamente el ejemplo de Francia como un sistema más eficaz que el norteamericano. Sin embargo, las evaluaciones internacionales de rendimiento más conocidas en la actualidad, como PISA, no confirman con claridad esta cuestión, ya que dejan claro que las diferencias de rendimiento en el seno del país son muy grandes, con algunos Estados a la cabeza de las clasificaciones internacionales.

Además, la evidencia que aporta PISA y otras evaluaciones internacionales de rendimiento contradicen también algunas de las cuestiones que Hirsch plantea. Por ejemplo, sistemas con muy buenas puntuaciones en calidad y equidad, como Finlandia, no son muy proclives a las pruebas estandarizadas de rendimiento ni tienen unas directrices cerradas para el currículo, como propone el autor, sino que dejan la evaluación en manos de las escuelas y conceden cierta libertad al profesorado para adaptar el currículo a las características concretas de los centros. En la misma línea, países como Holanda, que tiene un currículo muy descentralizado y que Hirsch pone varias veces como un ejemplo de sistema educativo de mala calidad, tiene, de acuerdo con PISA, muy buen nivel de rendimiento, mientras Francia, que el autor destaca como paradigma de un currículo estructurado y eficaz, obtiene solo unos resultados medios. En realidad, a la vista de las evaluaciones internacionales de rendimiento, parece dudoso atribuir el éxito de los resultados de un país a la existencia de un currículo común, ya que dicho currículo existe también en países que no obtienen buenos resultados.

No obstante, otros planteamientos formulados en el libro sí se han visto confirmados con el avance de la investigación. La idea de que los aprendizajes previos son el mejor predictor de los aprendizajes futuros parece estar suficientemente contrastada en la actualidad, como señala Francisco López Rupérez en el prólogo de la obra, en el que, en unas pocas páginas, realiza una síntesis muy clarificadora de las evidencias empíricas de las que disponemos actualmente en educación. De igual modo, también parece evidente la ineficacia pedagógica de muchos de los planteamientos naturalistas y formalistas y la necesidad de un currículo escolar destinado reducir la brecha de aprendizaje entre alumnos de diferente nivel socioeconómico como condición necesaria para la cohesión social. Quizá por ello Hirsch ha continuado defendiendo los argumentos esgrimidos en este libro con posterioridad a su aparición. En 2006 publicó *The Knowledge Deficit*, en el que sostiene que es el déficit de conocimientos previos el que hace que los estudiantes no consigan encontrar sentido a lo que leen. En su libro más reciente, *The Making of Americans: Democracy and Our Schools*, aparecido en 2009, vuelve a incidir en la idea de que la verdadera misión de las escuelas es preparar a los ciudadanos para la participación democrática a través de la transmisión de un currículo común, amplio en conocimientos, en oposición al currículo vacío de contenidos que desde hace 60 años se imparte en las escuelas como consecuencia del progresismo pedagógico.

Independientemente del grado de acuerdo que suscite el contenido del libro y de que los planteamientos de Hirsch puedan considerarse más o menos erróneos o acertados, su lectura resulta

estimulante porque nos hace reflexionar sobre la finalidad que queremos atribuir a la enseñanza escolar y sobre los procedimientos más adecuados para conseguir dicho fin. El tema que el texto plantea, así como la controversia que suscita, sigue vigente en la actualidad. De hecho, en España el debate sobre la educación ha cobrado fuerza en los últimos años, ya que también nosotros nos comparamos con otros países y somos conscientes de la necesidad de mejorar nuestros resultados educativos. El problema es que demasiado a menudo ese debate queda reducido al plano de la ideología, de las creencias o de las opiniones. Precisamente poniendo la vista en España, es difícil no coincidir con Hirsch cuando afirma sobre Estados Unidos:

“El primer paso hacia una mayor justicia social a través de la educación es evitar la polarización prematura que surge cuando la política educativa se confunde con la ideología política. En los Estados Unidos hoy en día, la hostil división política entre liberales y conservadores ha infectado el debate político sobre la educación, hasta el punto que llega a ser difícil pensar con claridad. Las respuestas públicas ante las propuestas educativas suelen correlacionar con demasiada frecuencia con la mencionada división entre liberales y conservadores. Las actitudes de la prensa ante tales propuestas suelen verse igualmente determinadas por la orientación política del periódico en cuestión” (HIRSCH, 2012, p. 38).

Seguramente el mayor provecho que puede obtenerse de este libro es precisamente hacernos conscientes de la necesidad de basar los cambios educativos en evidencias y resultados de la investigación en la medida de lo posible. Sin caer en la ingenuidad de pensar que la política educativa es neutral, hay que tratar de alejar los debates sobre dicha política del plano de los enfrentamientos ideológicos, y de presentar las alternativas de cambio como posiciones radicalmente encontradas, eludiendo considerar la complejidad de los procesos educativos, como se hace habitualmente. Si queremos una mejora real en nuestro sistema escolar, debemos evitar el uso sesgado y retórico de la investigación, tan frecuente en estos momentos, y tratar de encontrar puntos de acuerdo basados en el conocimiento del que disponemos, aunque sea limitado, sobre lo que funciona y lo que no.

Referencias bibliográficas

- BURAS, K. L. (1999). “Questioning Core Assumptions: a Critical Reading of and Response to ED Hirsch’s “The Schools We Need and Why We Don’t Have Them”. *Essay Review*. *Harvard Educational Review*, vol. 69, nº 1, pp. 67-93.
- EBERSTADT, M. (1999). “The Schools They Deserve”. *Policy Review*, nº 97, pp. 3-17.
- GARDNER, H. (2000). *La educación de la mente y el conocimiento de las disciplinas*. Barcelona: Paidós.
- TRACE, A. S. (1961). *What Ivan Knows That Johnny Doesn’t. A Comparative study of Soviet and American Textbooks in the Humanities*. New York: Random House

Inmaculada Egidio Gálvez

Profesora Titular de Teoría e Historia de la Educación. Departamento de Teoría e Historia de la Educación. Universidad Complutense de Madrid.



Neuroeducación

Francisco Mora

Madrid: Alianza Editorial, 2013

Las relaciones entre la neurociencia y la educación son cada vez más productivas y más prometedoras. Desde que KATHLEEN MADIGAN dijo en el año 2001 que “no podemos ir de la Neurociencia a la clase, porque no sabemos bastante sobre Neurociencia” (KATHLEEN MADIGAN, 2001. *Buyer beware: too early to use brain-based strategies*. Basis Education Online. Oregon: Edition 45) hasta el día de hoy, múltiples estudios e investigaciones han hecho posible que la Neurociencia aporte conocimientos importantes sobre el funcionamiento del cerebro en etapas escolares y sobre la mejora del aprendizaje escolar.

Un buen ejemplo que avala esta afirmación es el libro *Neuroeducación* del profesor Francisco Mora Teruel, que recoge muchos trabajos de investigación llevados a cabo por la Neurociencia, en el campo de la educación. No cabe la menor duda de que los conocimientos y habilidades del profesor Mora en el campo de la Neurociencia son tan amplios, cualificados y profundos que cualquier aproximación de él a cualquier ámbito es siempre muy prometedora. Este es el caso del libro que presentamos, en el que se pone de manifiesto la importancia de la Neurociencia en el campo escolar. El profesor Mora trata de demostrar que la Neurociencia puede mejorar el aprendizaje y la docencia, por medio de la difusión de la información y la enseñanza de los avances en el conocimiento de las funciones cerebrales de los escolares.

El libro se centra principalmente en la importancia de la Neuroeducación, como nueva disciplina educativa, que aportará muchos conocimientos sobre el cerebro que fundamentarán el desarrollo de los currículos y las metodologías escolares. Así, la participación de los neurocientíficos en la enseñanza incorporará en el currículo escolar programas específicos de estimulación cerebral cognitiva y, por otra parte, permitirá aumentar el conocimiento y la información a los maestros sobre los nuevos avances en el conocimiento de las funciones del cerebro, así como realizar el seguimiento científico de los resultados de las enseñanzas.

La Neuroeducación, como muy bien define el profesor Mora en su libro, es una nueva visión de la enseñanza basada en lo que actualmente sabemos sobre el cerebro, que debería contribuir a desarrollar conjuntamente (neurocientíficos y maestros) un programa de actividades, conocimientos y experiencias que nos lleven a desarrollar investigaciones, alcanzar conocimientos y diseñar estrategias de aprendizaje escolar que consigan, en un futuro próximo, una mejora importante del aprendizaje escolar; en otras palabras, la Neuroeducación debería desarrollar una nueva disciplina capaz de acercar a la enseñanza los conocimientos actuales y futuros sobre nuestro cerebro y “conseguir la mentalización de los profesores en cuanto a conocer cómo funciona el cerebro”. La Neuroeducación debería, en palabras del profesor Mora, proveer herramientas para enseñar de forma más eficiente, para detectar los problemas neurológicos que interfieran en el

aprendizaje escolar y, por último, para lograr un equilibrio entre la emoción y la cognición.

La Neuroeducación permitirá entender, por ejemplo, la importancia de una dieta equilibrada, del sueño, de la estimulación y de la influencia características ambientales, etc. para la mejora de la actividad cerebral, si mantenemos ambientes ricos en estímulos. Si proporcionamos a nuestro cerebro programas de estimulación y mejora de sus funciones, que hagan posible la creación de múltiples conexiones neuronales y de nuevas neuronas, lograremos un aprendizaje efectivo y un desarrollo neuronal que moldearán nuestro cerebro durante toda la vida. Los maestros tienen que saber que el cerebro genera neuronas a lo largo de la vida, pero con una mayor intensidad en etapas escolares; esta creación de nuevas neuronas y, sobre todo, el área donde se crearán dependen de la actividad cognitiva que desarrollen los niños, cuanto más se ejercite el cerebro más neuronas vamos a crear. La Neuroeducación tiene el reto de enseñar a conocer mejor el funcionamiento del cerebro; de estudiar e investigar dónde, cuándo y cómo generar más neuronas y conexiones cerebrales durante la etapa escolar; y de contribuir a un desarrollo integral del cerebro de los niños (ORTIZ T., 2009. *Neurociencia y Educación*. Madrid: Alianza Editorial).

El autor señala conocimientos muy importantes conseguidos por la Neurociencia que se constituyen en claves para la enseñanza y para el aprendizaje escolar, como el proceso de maduración diferencial del cerebro, sobre todo el de la corteza prefrontal, sede de las funciones cognitivas más complejas del ser humano; o el del hipocampo, sede de los procesos de adquisición y mantenimiento de la memoria; así como la importancia de alcanzar dicha maduración entre los dos y los siete años. El conocimiento práctico, por parte de los maestros de las etapas de la neuromaduración es uno de las aportaciones más importantes de la Neuroeducación, puesto que permitirá conocer y detectar los momentos más críticos en el proceso de aprendizaje y, obviamente, en la consiguiente plasticidad neuronal, conocimiento que, en última instancia, permitirá moldear el cerebro de los alumnos. Cuando Ramón y Cajal, habla de que “todo hombre puede ser, si se lo propone, escultor de su propio cerebro... y que este proceso se lleva a cabo mediante la adquisición de nuevas habilidades... requiere muchos años de práctica mental y física... se hace necesario admitir, además del refuerzo de vías orgánicas preestablecidas, la formación de vías nuevas por ramificación y crecimiento progresivo de la arborización dendrítica y terminales nerviosas” (RAMON Y CAJAL, S. *Textura del Sistema Nervioso del hombre y de los vertebrados*, 1899, 2007. Madrid: CSIC) entendemos que el inicio de ese proceso de moldeamiento del cerebro empieza en las edades tempranas de la vida, en las que el maestro, por todo lo indicado, tiene una importancia y relevancia únicas; de aquí la insis-

tencia del profesor Mora en que el niño tiene que aprender desde muy temprana edad y en la necesidad urgente de una disciplina como la Neuroeducación.

El libro Neuroeducación aporta conocimientos neurocientíficos decisivos como la importancia de la imitación, la atención compartida y la comprensión empática en la educación y, sobre todo, en el proceso de aprendizaje temprano escolar. Algunas de las aportaciones más importantes de la Neuroeducación son el conocimiento del desarrollo cerebral, de sus tiempos críticos y sensibles al aprendizaje escolar, así como el método de entrenamiento o de enseñanza para conseguir buenos resultados. Es necesario que los maestros conozcan la importancia del desarrollo cerebral de los primeros años de la vida en los que se da una gran maduración de las estructuras subcorticales, límbicas y vestibulares, vías somatosensoriales, áreas cerebelosas y áreas primarias corticales que proporcionan a los escolares unas enormes posibilidades de comunicación e interacción con el medio ambiente, así como una especie de impulso natural constante a *hacer cosas*, que va a dotar al niño de una motivación y una curiosidad suficientes para interactuar constantemente con el ambiente, de una gran capacidad de percepción y observación, así como de una gran capacidad de comunicación no verbal y emocional, que van a constituir características propias de estos primeros años de vida, en los que la imitación, la atención compartida, la comprensión empática, la curiosidad, el juego y la experiencia práctica — aspectos que expone pormenorizadamente el profesor Mora en su libro— constituirán los procesos básicos a desarrollar por parte de la educación en esta etapa de la vida, desarrollo que los niños “no deben comenzar a aprender con ideas y con conocimientos abstractos, sino con percepciones, emociones, sensaciones, movimiento, obtenidos del mundo sensorial y como reacción al mundo real”.

Es también importante que los maestros conozcan la etapa de la primera infancia porque en ella se produce una gran *armonización madurativa* en el desarrollo global de cerebro, debido a la



gran cantidad de interacciones cortico-corticales y subcortico-corticales, tanto de las áreas anteriores (lóbulos frontales) como de las áreas asociativas temporo-parieto-occipitales; la integración de estas áreas va a facilitar un gran desarrollo de conocimientos y destrezas escolares. Esta podrá ser la etapa más importante para la educación por su incidencia en los procesos de gene-

ración de destrezas académicas; es la época en la que mayor impacto tienen todos los procesos, aprendizajes y adaptaciones escolares; es la etapa en la cual la educación perfilará el futuro de los niños.

Por último existe una etapa de maduración cerebral muy compleja, la adolescencia, en la que el desarrollo diferencial individual y de género, que podría implicar directamente la forma y contenido de la enseñanza escolar, puesto que dichos desarrollos afectan directamente a funciones integrativas del ser humano, como, por ejemplo la maduración del *striatum*, que estaría muy orientada a regular los comportamientos motivacionales de premio y recompensa, tan importantes para los adolescentes, porque para ellos el tiempo corre de diferente manera a como lo hace para los adultos; o la maduración del cuerpo calloso que permitirá la mayor integración de sus funciones entre ambos hemisferios; y también el desarrollo del cerebelo en esta etapa contribuiría a madurar todos los procesos de adaptabilidad del comportamiento motor, sea en actividades de movimientos globales de nuestro cuerpo, sea en afinar los movimientos más complejos, en orden a conseguir una conducta motriz compleja (por ejemplo tocar el piano); y a estos efectos existe un consenso cada vez mayor entre los científicos sobre la importancia del papel del cerebelo en el aprendizaje y el desarrollo de memorias motrices. En la adolescencia, el desarrollo de la glándula pineal, unido a cambios hormonales específicos (acumulación de oleamida, sustancia que tiene un efecto retardador del inicio del sueño) conllevará una alteración del ritmo de sueño, que debería tenerse en cuenta, sobre todo en la programación escolar de las asignaturas de la primera parte del día, en la que muchos alumnos adolescentes podrían manifestar cierta somnolencia. La maduración del córtex prefrontal permitirá a estos adolescentes, por un lado, acceder a las funciones más complejas del ser humano (razonamiento, lógica, funciones ejecutivas, atención, etc.) y, por otro, regular la conducta emocional asociada a las situaciones sociales. Obviamente estos cambios cerebrales afectan a la capacidad de aprendizaje y son muy susceptibles a la forma, contenido, contexto y organización en que se le presenten los estímulos.

Excelente el capítulo dedicado a *la emoción* como proceso de inicio a la acción, movimiento e interacción con el medio ambiente, y como elemento básico para la elaboración de cualquier función cognitiva, incluidas las más complejas como la capacidad de decisión o el razonamiento. Debemos dejar constancia de la importancia, que el autor da a la curiosidad, verdadero motor del aprendizaje infantil y factor importante en el desarrollo y maduración del sistema límbico.

Otro de los aspectos más resaltables del libro es la importancia que se concede a *la atención* (analizada en varios capítulos), como mecanismo decisivo de la conciencia (consciencia) y de la conectividad neuronal de diferentes partes del cerebro, base para el rendimiento mental y para el desarrollo de funciones ejecutivas. El aprendizaje implícito, mediante el juego, o el aprendizaje explícito, o la memoria, que tan magistralmente están descritos en el libro, son aspectos importantes a los que la Neurociencia puede aportar muchos datos, conocimientos e indicaciones sobre la forma de enseñanza que contribuiría en dichos ámbitos a un mejor desarrollo cerebral.

Es importante leer y releer el capítulo dedicado a Internet, en el que el autor utiliza la expresión de “revolución cultural” para describir su impacto. Señala que Internet puede facilitar en gran medida “los procesos de aprendizaje-memoria y de adquisición de nuevos conocimientos” pero que, por otro lado, si no existe educación específica para el manejo adecuado de Internet, esta herramienta puede ir en detrimento de un buen aprendizaje escolar, como consecuencia de las dificultades que puede suponer

para el alumno en el desarrollo de una atención sostenida o ejecutiva, y de un pensamiento profundo y creativo.

Destaca también en su libro, el profesor Mora, la importancia que pueden tener los conocimientos de la Neurociencia para la detección de determinados trastornos del aprendizaje escolar como pueden ser las dislexias, las acalculias, el autismo, los déficits de atención, los problemas de ansiedad o las lesiones cerebrales mínimas; y para desarrollar posibles acciones neuropsicológicas de rehabilitación al respecto.

Finalmente, acaba el libro señalando la necesidad de crear y formar nuevos profesionales en el campo de la Neurociencia aplicada a la educación, cuyo conocimiento les permitirá a dichos profesionales, por un lado, ser capaces de entender el cerebro y sus funciones, por otro, detectar a tiempo las disfunciones neurológicas en relación con el aprendizaje escolar y, por último, utilizar dichos conocimientos para la mejora de la enseñanza y del aprendizaje escolar. No cabe duda de que el libro de Neuroeducación marca un hito en los conocimientos de la Neurociencia aplicados al campo escolar, conocimientos que nos permitirá enfrentarnos con seguridad y confianza a los desafíos que conlleva la enseñanza y el aprendizaje escolar en este siglo.

Respecto a los principales conocimientos de la Neurociencia aplicada a la educación, este libro nos aporta, según creo, los siguientes datos interesantes:

a. Quizá la aportación más novedosa sea la de la nueva figura de profesional educativo que el profesor Mora denomina el “neuroeducador”, un profesional con conocimientos sobre medicina, psicología, fisiología, fisiopatología, educación, neuropsicología y neurología; con capacidad de detectar a niños con déficits neurológicos blandos que interfieren en su desarrollo y en su aprendizaje escolar y, sobre todo y muy importante, un profesional con capacidad de transmitir dichos conocimientos al campo educacional, tanto en la vertiente de la enseñanza tal como se desarrolla en la realidad, como en la de la aplicación de sus conocimientos especializados al desarrollo de nuevos programas neurocognitivos de aprendizaje escolar.

- b. Aporta conocimientos y estudios neurocientíficos sobre enfermedades neurológicas que afectan al aprendizaje escolar y a las funciones cognitivas, analiza muy eficazmente determinados procesos o funciones básicas, imprescindibles en dicho aprendizaje, dando una gran importancia a procesos tales como: la curiosidad, la atención o la emoción; elementos todos ellos básicos para una buena educación. El libro está lleno de ejemplos de estudios neurocientíficos aplicados a la educación y a la enseñanza y al aprendizaje escolar, que pueden orientar muy bien al educador para mejorar sus metodologías de enseñanza y de desarrollo madurativo de algunas áreas cerebrales, tales como el área prefrontal o el hipocampo, todo ello en el propio aprendizaje escolar.
- c. El libro nos proporciona una guía para desarrollar la Neuroeducación, es decir, un programa que permita enseñar y aplicar los conocimientos de la neurociencia a la enseñanza y a la educación escolar propiamente dicha. Si el aprendizaje es un cambio en la organización cerebral, una reestructuración de redes neuronales y de conectividad local y distal de áreas cerebrales, parece obvio reconocer que los conocimientos de la Neurociencia van a ser vitales para un mejor entendimiento del aprendizaje escolar, para el desarrollo de nuevos programas neuropsicológicos, para la delimitación de los programas de enseñanza en función de la neuroplasticidad, y para desarrollar programas específicos que permitan cambios selectivos y diferenciales en el desarrollo cerebral, por citar algunos ejemplos de las posibilidades que la Neurociencia puede aportar a la Educación.

Tomas Ortiz Alonso

Catedrático. Departamento de Psiquiatría. Facultad de Medicina. Universidad Complutense.



Catálogo bibliográfico de los siglos XVI al XIX. Instituto Isabel la Católica (Madrid)

Encarnación Martínez Alfaro, Ángeles Castilla López

Madrid: Instituto Isabel la Católica, 2013

El Instituto de Educación Secundaria Isabel la Católica ocupa el edificio que desde 1928 alojó al Instituto-Escuela, del que es su heredero directo. Esta institución fue fundada en Madrid en 1918 para desarrollar un experimento educativo, que pretendía extender a la enseñanza secundaria los principios pedagógicos de la Institución Libre de Enseñanza, movimiento cultural y pedagógico que, como es sabido, influyó decisivamente en la vida cultural, científica, política y educativa del último tercio del siglo XIX y comienzos del XX.

Creado a través de la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE), el Instituto-Escuela fue pionero en el desarrollo de didácticas modernas que renovaran las metodologías tradicionales entonces imperantes. Su pretensión fue la de introducir, poco a poco, reformas en la enseñanza secundaria, en la línea de la pedagogía moderna y progresista que el Instituto practicaba.

El libro que ahora reseñamos es un pormenorizado estudio sobre una parte importante de los fondos bibliotecarios del Instituto Isabel la Católica, nombre que recibió el centro al término de la Guerra Civil, bajo los presupuestos pedagógicos e ideológicos del nuevo régimen. Estos fondos provienen tanto del antiguo Instituto-Escuela como de las donaciones que ambas instituciones recibieron en distintos momentos de su historia.

Este “*Catálogo bibliográfico*” es algo más de lo que su título indica, pues no se trata de una mera recopilación catalográfica de títulos, autores y ediciones -lo que, dada la relevancia de algunos de los libros, sería suficiente motivo para dar a conocer su existencia- sino que su contenido se ve enriquecido con una indagación acerca de la llegada de estos libros a la biblioteca del centro y con las reseñas de aquellos que, por unas u otras razones, llamaron la atención de sus autoras, la catedrática jubilada de Latín, Ángeles Castilla, y la actual catedrática de Geografía e Historia, Encarnación Martínez Alfaro.

Como ellas indican en la presentación del libro, éste es el resultado de una parte de los trabajos de recuperación y puesta en valor del patrimonio histórico de su instituto, que, en lo relativo a la biblioteca, comenzó hacia el año 2000 con los desvelos de Ascensión Vera, catedrática de Griego por entonces, quien, al abordar una primera informatización del catálogo bibliográfico, encontró, dispersos por los distintos departamentos y depósitos de libros, algunos que atrajeron su atención por su antigüedad. El trabajo posterior de Martínez y Castilla ha permitido que hoy estén todos reunidos y conservados de forma adecuada en la Biblioteca Histórica del Instituto y que figuren en el Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico Español del Ministerio de Cultura. Pero además, ambas autoras han querido elaborar una base de datos lo más completa posible de los libros más antiguos,

los publicados entre los siglos XVI y XIX, por lo que decidieron emprender un estudio más pormenorizado de ellos.

El trabajo de estudio y catalogación que ahora se recoge se ha podido realizar gracias a la participación del Instituto en el programa ARCE (Agrupaciones de Centros Escolares) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Esta participación ha supuesto un apoyo decisivo para sacar adelante varios proyectos relacionados con el patrimonio histórico bibliográfico del Isabel la Católica, como, por ejemplo, la restauración de un valioso atlas francés de 1810 al que luego me referiré, y los trabajos interdisciplinares de aplicación didáctica de ese mismo patrimonio en los que participaron alumnos de 1º y 4º de ESO.

El *Catálogo* contiene 267 fichas bibliográficas de libros anteriores a 1900. Además de las diferentes antigüedades —uno del XVI, otro del XVII, veintitrés del XVIII— llamó la atención de las autoras la presencia de libros en latín, en castellano y en lenguas extranjeras; siendo especialmente numerosos los publicados en francés (101 frente a 118 en castellano o 37 en inglés). Incluso encontraron libros que guardan el nombre de alguno de sus antiguos poseedores, también investigados en la obra.

Como resultado de la indagación a que me he referido más arriba, emergió la figura de Enrique Canito, catedrático de Francés del Isabel la Católica desde 1945 hasta 1972, cuya biografía incluyen las autoras en el *Catálogo*. Canito, nacido en Granada, cursó la especialidad de Historia en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Sevilla, donde fue discípulo del poeta Pedro Salinas, con el que luego mantuvo una gran amistad. Instalado posteriormente en Madrid, compaginó su tarea docente con la propiedad y gestión de la librería Ínsula, y la dirección de la revista literaria del mismo nombre, que él había fundado. La actividad de librero y editor de Canito explica que tuviera una biblioteca tan importante. En este sentido, el *Catálogo bibliográfico de los siglos XVI al XIX* de la biblioteca histórica del Instituto quiere ser, según afirman sus autoras, un homenaje a la figura de Enrique Canito, una personalidad muy relevante de la cultura española de la posguerra, que, pese a su labor y méritos indiscutibles, jamás obtuvo el reconocimiento de la España oficial del franquismo, aunque sí recibió a cambio el de Francia, que en 1956 le impuso la Orden de Caballero de “Les palmes académiques” por su contribución a la difusión de la cultura francesa.

Algo más de 100 de los 267 libros del *Catálogo* son objeto de tratamiento particular, cuyo grado de detalle varía con la importancia del libro. La metodología de trabajo de las autoras consistió inicialmente en elaborar una ficha bibliográfica de cada libro, consignando también su estado de conservación, con vistas a su posible restauración en el futuro. Para su publicación en este *Catálogo*, ordenaron sus descripciones con un criterio cronológico, y dentro de éste, temático. Cada grupo de libros de un mismo

tema va precedido de un pequeño ensayo que permite al lector enmarcar los libros en las circunstancias de su época. En las descripciones de los libros se indica casi siempre cómo llegaron a la biblioteca, además de datos y comentarios acerca de la relevancia del autor o del tema; los nombres del impresor, del editor, del antiguo propietario, etc. Estos comentarios van acompañados de ilustraciones que en ocasiones son de gran interés, como es el caso de las pertenecientes a los libros de viajes y de geografía, en cuyo tratamiento se aprecia la mano y el criterio profesional de Encarnación Martínez Alfaro.



Los temas de las obras recogidas en el *Catálogo* están en relación con los intereses de cada época. El libro del siglo XVI es un volumen del *Aghathiae*, obra escrita en griego y en latín, que narra las gestas del emperador Justiniano; el del XVII es una obra histórica sobre los reyes franceses que cabe relacionar con la exaltación del absolutismo monárquico de aquel tiempo. Entre los libros del siglo XVIII se cuentan diccionarios, libros de Historia, de Arte, de viajes y, por supuesto, obras literarias, que reflejan el espíritu de la Ilustración. Respecto a las obras publicadas en el siglo XIX, amplían la variada bibliografía del XVIII con los atlas, los libros de Geografía y de Ciencias Naturales, y con otros sobre diversos temas.

Uno de los libros más interesantes es un *Atlas Universel* publicado en París en 1810, por Charles François Delamarche, quien recoge y actualiza la cartografía elaborada en el siglo XVIII por Gilles y Didier Robert de Vaugondy. Los Vaugondy, padre e hijo, fueron los principales creadores de mapas en Francia durante ese siglo. El formato del atlas es muy grande. Las láminas son litografías a doble página, muchas coloreadas a mano, que tienen unas cartelas muy destacadas desde el punto de vista informativo y artístico. Este valioso atlas acaba de ser restaurado en el marco de la recuperación del patrimonio del centro, con ayudas del mencionado programa ARCE y de la Sociedad Española para el Estudio del Patrimonio Histórico Educativo (SEPHE) y tiene un gran valor. Se da la circunstancia de que, según el CCPB, sólo se conservan en España otros cuatro ejemplares además de éste, en la Biblioteca Pública de León, en la Abadía benedictina de Silos (Burgos), en el Instituto Cartográfico de Cataluña (Barcelona) y en la Biblioteca del Senado (Madrid).

Al estudiar los libros, a las autoras les llamó la atención, como ya se ha indicado, que hubiera tantos en francés, nada menos que 101, y el valor de algunos de ellos, como el *Atlas Universel* de Robert de Vaugondy, ya mencionado; el *Diccionario histórico y crítico* de Pierre Bayle, precursor de la Enciclopedia; los libros de viajes alrededor del mundo, con magníficas ilustraciones, de grandes exploradores como Livingstone o Francis Garnier, e incluso de alguna exploradora como Marie de Ufalvy; libros de arte, como el de *La maison Plantin á Anvers*; obras literarias ilustradas por artistas prestigiosos, como Jean Michel Moreau o

Jacques-François le Barbier. También les resultó llamativo el que hubiera varios libros que fueran de los mismos propietarios, así como la identidad de ellos, como Émile Perrin, pintor y crítico de arte francés, más conocido sin embargo como director de la Ópera de París y luego de la Comédie Française. A Perrin pertenecieron 22 de los libros del siglo XIX, 10 de los cuales le están dedicados por los autores y uno por el editor. Además de estos libros con *curriculum* propio, las autoras consignan que gran parte del fondo bibliográfico que lleva el sello del Instituto-Escuela, está formado por libros de ciencias en francés para uso de los alumnos. Estos libros tienen unas magníficas ilustraciones de tipo didáctico, algunas de las cuales se reproducen en el *Catálogo*.

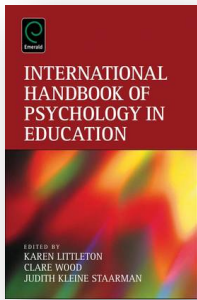
Fue precisamente el gran número de obras francesas lo que llevó a las autoras a preguntarse cómo habían llegado a la biblioteca y a través de quién. La respuesta sólo podía ser una: Enrique Canito fue el donante de los libros. Puesto que no existe un registro donde conste que los donara, las autoras hubieron de recurrir a los testimonios orales, y fue Victoria García Lozano, la catedrática de Francés que sustituyó a Enrique Canito, quien ratificó que éste, cuando se jubiló, donó una pequeña parte de su biblioteca particular a la biblioteca del Instituto Isabel la Católica. La mayoría de sus libros fueron donados, no obstante, a la Universidad de Granada.

Respecto a los libros en castellano del fondo del siglo XIX, las autoras indican que, tanto de autores españoles como traducciones, una parte de ellos lleva el sello del Instituto-Escuela y del resto se desconoce la procedencia, aunque es probable que un buen número de ellos provengan también de la donación de Enrique Canito. En el fondo del siglo XIX, destacan los libros de *Historia de España* de Juan de Mariana y de Modesto Lafuente (continuada por Juan Valera); la colección *España sus monumentos y artes, su naturaleza e Historia*; los diccionarios geográficos, como el de Sebastián Miñano y el posterior del político liberal progresista Madoz, ambos fundamentales en su tiempo para el conocimiento del territorio español; los libros de Ciencias, como la *Historia Natural* de Buffon, edición en castellano de un clásico del siglo XVIII, tan popular como la Enciclopedia, el *Cosmos* de Humboldt, y también las obras de grandes científicos españoles del siglo XIX, como *La flora forestal* de Máximo Laguna, con magníficas ilustraciones, o la *Botánica* de Blas Lázaro Ibiza. Las obras de literatura pertenecen sobre todo a colecciones, entre las que hay que mencionar las de la "*Biblioteca de Autores Españoles*" (BAE), que fue el primer intento riguroso de publicar las obras maestras de la literatura española, "*Escritores castellanos*", "*Biblioteca Universal*" y "*Biblioteca clásica*". En definitiva, una gran cantidad de libros del XIX, muchos de ellos singulares, de los que se da cumplida información en el *Catálogo*.

Estamos pues ante un *Catálogo* de sumo interés que, por tratarse de una edición no venal, no está a la venta ni se distribuye. Aunque puede consultarse en la Biblioteca Nacional y en la del propio Instituto, sería útil que este centro facilitara su difusión, una vez digitalizado, mediante su web. Ello permitiría a un amplio espectro de público, empezando por los propios miembros de su comunidad educativa, apreciar el valor de los libros que guarda entre sus paredes el Instituto de Educación Secundaria Isabel la Católica y, quizá, provocar el deseo de acercarse a verlos y disfrutarlos.

Juan Leal Pérez-Chao

Vicepresidente de la Asociación Nacional para la Defensa del Patrimonio de los Institutos Históricos.



International Handbook of Psychology in Education

Littleton, K., Wood, C., and Staarman, J. K.

Bingley (UK): Emerald, 2012

Los sistemas educativos están obligados a actuar con responsabilidad en la información pública sobre su función y “resultados”. Esta es una de las corrientes educativas en las últimas décadas en los países de la OCDE y en otros países participantes en proyectos internacionales de evaluación (PISA, TIMSS, PIRLS). Sin embargo, esta información, aunque cada vez más abierta y transparente, tiene todavía un carácter parcial toda vez que se limita al ámbito de los resultados de los aprendizajes y no está abierta a la información relativa a los procesos y la interacción entre los resultados y los procesos. Cuando estos proyectos internacionales de evaluación nos dan cuenta de los resultados de aprendizaje atienden, como mucho, a las interacciones entre los resultados y los diferentes contextos sociales según las regiones y países, pero apenas si nos dicen algo respecto de la interacción entre esos resultados y los distintos tipos de alumnos, de sus diferencias en la motivación o en el procesamiento de información. Para cubrir esa importante laguna en la investigación y evaluación de los sistemas educativos es necesario acudir a publicaciones científicas de la psicología. La obra *The International Handbook of Psychology in Education* constituye una de esos contados “manuales” que compendian casi todo lo que debemos conocer para tomar decisiones sobre la educación desde la perspectiva psicológica.

Esta obra está acreditada por la amplitud y profundidad de su contenido y por la relevancia de sus autores, reconocidos investigadores de los más prestigiosos centros internacionales de investigación superior. El desarrollo de los sistemas educativos requiere una capacidad de adaptación inteligente, y por lo tanto abierta, a los cambios que se producen en su entorno, tanto interno como externo. El problema actual de los sistemas educativos estriba en que deben hacer frente a un problema de difícil solución, pues han de cumplir dos condiciones, punto menos que antagónicas: la seguridad de las bases de conocimiento y la capacidad de anticipación de los cambios que se producen continuamente en su entorno. ¿Qué decisiones debemos tomar hoy en todos los niveles (desde la política educativa a las decisiones de los directivos en los centros y de los educadores en las aulas) para capacitar a los alumnos respecto de un mundo que todavía no existe? Como ha ocurrido en otros campos de la ciencia, es preciso articular tradición y cambio, consistencia y apertura a una realidad apenas todavía emergente.

Este “manual” se compone de veinte capítulos y epitoma una gran parte del conocimiento necesario para armonizar teoría y práctica en los procesos de enseñanza y aprendizaje educativos. Los capítulos se organizan en cinco grandes secciones que versan consecutivamente acerca de las influencias biológicas y culturales sobre el desarrollo de los niños y jóvenes, respecto de los procesos de construcción del conocimiento en las comunidades de aprendizaje, acerca de la creatividad y las tecnologías en contextos de pluralidad cultural, sobre las diferencias individuales en los cen-

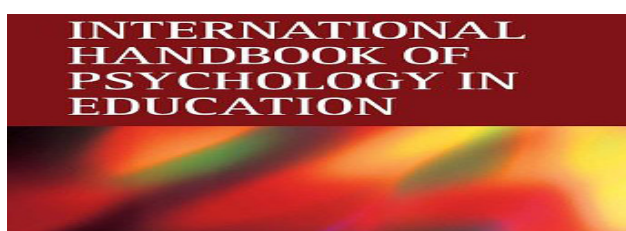
tros educativos y, por fin, respecto de los procesos de desarrollo cognitivo y metacognitivo, y de su evaluación.

En la primera sección se tratan condicionamientos aparentemente contrapuestos como son el origen genético de las diferencias en las capacidades para leer y escribir (sobre las que se basa la totalidad del sistema educativo que pretende desde antiguo fijar y descifrar el conocimiento) y el influjo que los contextos culturales proyectan sobre la creación de mundos compartidos de aprendizaje y sobre la atracción diferenciada que tienen unos temas y no otros sobre la motivación para aprender en las aulas. En el primer capítulo de la obra se formula una pregunta inquietante para la evaluación de los aprendizajes escolares (pensemos en el contexto actual de los estudios de PISA): ¿por qué se producen tamañas diferencias en los resultados escolares pese al carácter común de los estímulos en el aula y la diversidad interna de los contenidos de disciplinas tales como la lengua y las matemáticas? Los autores de este capítulo nos invitan a profundizar en estas preguntas, a perderles miedo, y a tomar decisiones preventivas (de intervención temprana) y correctivas. Reclaman también nuestro reconocimiento sobre por qué los alumnos aprenden de manera muy diferente, unos sobre todo de sí y por sí mismos, otros mediante una mayor adherencia al profesor, mientras que otros desarrollan sus aprendizajes en contextos de una intensa interacción social con los pares (si los alumnos aprenden por estas tres vías, ¿por qué las pruebas de evaluación solo responden a una de ellas?). De aquí se deduce que los centros y profesores competentes deben saber gestionar estas distintas vías de conocer, gestión cada vez más necesaria dado el incremento progresivo de la complejidad cultural, y por ende cognitiva, de los sistemas educativos.

La segunda sección se organiza en torno al argumento de la educación como un proceso de diálogo entre profesores y alumnos, y de estos entre sí. Los estudios que se presentan en este apartado confirman una vieja creencia antropológica y pedagógica, a saber, la de que todo proceso educativo es un proceso de relación; y que, por ello mismo, es de una naturaleza dialógica que supera toda tentación de reducir la enseñanza o el aprendizaje a un monólogo (sea del profesor o del aprendiz), así como la pretensión de explicar la relación entre profesor y alumnos como una suerte de contraposición dialéctica. La relación educativa, y dentro de ella la didáctica, constituye una forma de conversación guiada acerca de uno mismo, de los demás, y de nosotros, en el mundo. Al mismo tiempo que se valoriza la comunicación inter pares se afirma con realismo que esa modalidad de comunicación y de construcción de conocimiento no puede ser una panacea educativa (otro de los eslóganes educativos de nuestro tiempo); la solución prudente está en la conducción guiada del diálogo en el aula por parte del profesor.

A partir del presupuesto de la relación educativa como relación dialógica se deducen las consecuencias para la generación de

la competencia de la argumentación, una competencia, al menos, con tres dimensiones (lingüística, cognitiva y moral). En la vida de las aulas, tanto como en la vida social ordinaria, es preciso construir buenos argumentos en el proceso de diálogo con el otro, así como la competencia para analizar y valorar críticamente los argumentos de los demás. Superados sus límites y deformaciones, las conversaciones guiadas en el aula permiten la constitución de comunidades de construcción de conocimiento, más capacitadas para enfrentarse con problemas complejos que exigen soluciones innovadoras. Esta es una necesidad acuciante de las aulas, de los centros y de los sistemas educativos: abrirse al diálogo con otras comunidades de generación y difusión de conocimiento (un ejemplo claro lo encontramos en el campo de la innovación educativa, tecnológica y social). Estos procesos de interacción dentro del aula y entre distintos espacios de aprendizaje facilitan la asunción de roles y la práctica de relaciones de cooperación, concurrencia y de reciprocidad, tanto como de coordinación y de jerarquía. La innovación social está falta de esta vinculación entre el (sub)sistema educativo y otros sistemas o subsistemas de innovación.



La obra organiza su tercera sección en derredor del eje de la creatividad en las escuelas. Se reclama una solución armónica y superadora de las tensiones entre creatividad y aprendizaje. En una sociedad preocupada preferentemente por lo que podríamos llamar 'la métrica del aprendizaje' es menester reclamar el impulso de la creatividad como una de las finalidades del sistema educativo y de los aprendizajes escolares. A ello contribuyen notablemente las herramientas tecnológicas con su potencial generador de nuevas formas de aprender, de construir conocimiento y de participar en la construcción de una nueva sociedad. Esta contribución es ciertamente importante, pero no debería llevarse hasta el límite de pérdida de la modalidad del razonamiento analógico, hoy casi en proceso de extinción (la acusada pérdida de la capacidad de escribir, de construir relatos, es un ejemplo actual de esta merma de esta modalidad de pensamiento; también esto se ha apreciado en la evaluación de la competencia lingüística en el proyecto PISA).

En tiempos del imperio de los heurísticos que prescriben los pasos a dar en el proceso de resolución de problemas, es preciso recuperar el razonamiento analógico como "la otra forma de pensar" que tan fecunda se ha mostrado a lo largo de la historia, no solo de la creación artística, sino científica, campos en los que una buena parte de las intuiciones creadoras y de los descubrimientos "accidentales" se han originado a partir de procesos de razonamiento analógico. La escuela debe resistir, a toda costa, a las presiones hacia el rendimiento, y reactivar su capacidad de desarrollo de la creatividad. Conforme con lo que mantienen los autores en este punto, es preciso distinguir entre la lógica del pensamiento crítico y la del pensamiento creativo, pero valorar también la contribución de este a la invención y la innovación. En el capítulo dedicado a esta capacidad se propone entender la creatividad, no solo como un tópico acerca del cual se habla en la educación, sino también como una técnica, como una disposición que se puede "enseñar", pero más todavía como una creación de contextos (tecnológicos, culturales y actitudinales) generadores de nuevas ideas y nuevas prácticas. Y se denuncia que la creatividad requiere un algún tipo de conocimiento como base para su ulti-

rior generación más allá de ciertos eslóganes en boga como la escasez de recursos tecnológicos para su desarrollo, la falta de tiempo y la práctica imposibilidad de su evaluación. Se reclama, en fin, que los profesores deben formarse, más para conocer que para aprender, para ser flexibles antes que fieles cumplidores de programas y horarios, y para aprender a planear dentro de los propios procesos y no solo previamente al desarrollo de sus lecciones (en estas propuestas pueden identificarse las huellas del pensamiento pedagógico de Dewey sobre la acción educativa, la forma de pensar y los fines de la educación).

Dentro del tratamiento de la relación entre la tecnología, el aprendizaje y la cultura de la creatividad resulta muy sugestiva la propuesta de los autores sobre las fases del "proceso de apropiación" de la tecnología educativa, desde la fase de las pantallas del cine y la televisión a la fase actual de la tecnología como vía para la participación cognitivo-social. Se presenta la tecnología integrada en una estrategia pedagógica deliberada más que atada al uso de unos artefactos técnicos concretos. Esta idea nos reconcilia con la idea, propuesta hace varias décadas desde la teoría de la educación, de que la tecnología, digamos más dura, tiene un carácter inmaterial y que la suma tecnología se manifiesta en el proceso de aprender a pensar, a deliberar, a decidir, a manejar interacciones en contextos técnicos y culturales complejos. Solo se podrá superar el escepticismo tecnológico si se acierta a integrar tecnología y pedagogía; no se puede por menos que estar de acuerdo en que las tecnologías (los artefactos) por sí solas no generan resultados educativos positivos. La evaluación de la alfabetización y de la competencia tecnológica (en su caso, informática) debe ser sensible a la entidad de la información a la que se tiene acceso y a los mencionados procesos cognitivo-morales.

La cuarta sección ataca el campo de las diferencias individuales y la aportación de las experiencias personales de los niños y jóvenes a la vida real del aula, a la práctica de la clase. La escuela debe reconocer a los alumnos como "investigadores" y dar toda la importancia a sus representaciones mentales acerca de la propia experiencia educativa y de su autoconcepto, tanto personal, como específicamente académico. Desde esta base resulta posible implicar al propio alumno en la autorregulación de su propio proceso de participación en el proceso instructivo. Esta sección se cierra con el estudio de las características propias de los alumnos con problemas de lenguaje (dislexia), del síndrome DADH (déficit atencional-desorden de hiperactividad) y de los efectos que sufren estos alumnos en su proceso educativo si no se les presta la debida ayuda preventiva y correctora, cuestión de máxima actualidad dada la frecuencia progresiva de su manifestación en las aulas.

The International Handbook of Psychology in Education se cierra, en su quinta sección, con el estudio de algunos temas vinculados con la construcción, ejecución y evaluación cognitivas; y con la identificación de procesos de meta-cognición y meta-conocimiento en distintos tipos de alumnos, con dificultades y con potenciales específicos para el aprendizaje. Dentro de ellos se presta atención a los procesos de creación y organización del conocimiento en alumnos bilingües.

La consulta de este magno manual de investigación sobre las aportaciones de la psicología a la educación puede ayudar a tener una visión más cabal de por dónde puede mejorar la comprensión e información pública de los procesos de enseñanza-aprendizaje y de evaluación de los procesos y resultados escolares.

Gonzalo Vázquez Gómez

Catedrático Emérito de las Universidades Complutense de Madrid y San Pablo-CEU.



Existe un consenso amplio en el ámbito internacional a la hora de considerar la transparencia como un instrumento de mejora de la educación. El *Método Abierto de Coordinación* de la Unión Europea y los correspondientes informes de seguimiento, o los cada vez más robustos informes PISA indican hasta qué punto ese consenso se ha ido consolidando en la última década. La transparencia garantiza la difusión de los resultados o de los procedimientos, impulsa la actuación de los responsables políticos, promueve la corrección de los errores y estimula la respuesta de los poderes públicos, en términos de rendición de cuentas y de responsabilidad. Este enfoque, en apariencia tecnocrático, se apoya sin embargo en unas sólidas bases políticas que apelan a una mayor consideración de los ciudadanos, de sus esfuerzos fiscales y de su derecho a participar en la vida colectiva. En definitiva, nos remite a una sociedad más avanzada, a una mayor calidad de la democracia.

La revista *Participación Educativa* desarrolla en el presente número la transparencia como una de las problemáticas identificadas por el Pleno. Para ello, ha adoptado un enfoque transversal que no elude la cuestión de los fundamentos, y los considera explícitamente como marco de la transparencia, como su punto de partida.

Así, los artículos de su tema central se organizan en tres capítulos bien diferenciados. El primero trata la dimensión política y jurídica de la transparencia. En el segundo -y descendiendo en cuanto a nivel de concreción- se aborda la transparencia y la mejora del sistema educativo en el plano *macro*, es decir, referido al sistema en su conjunto. Finalmente, y como corresponde a un nivel *micro*, en el tercer capítulo se desarrollan ámbitos de transparencia que son propios de los centros educativos.