

**ESTUDIOS DE PROGRESO**  
Fundación Alternativ**ss**

# Calidad y reforma de la Educación Secundaria Obligatoria en España

Flor Arias Aparicio  
y  
Alessandro Gentile

  
FUNDACIÓN  
**alternativ**ss****

### **Flor Arias**

Doctora en Derecho público por la Universidad de Córdoba. Profesora asociada de la Universidad de Extremadura. Sus investigaciones más recientes se inscriben en el marco de proyectos nacionales e internacionales en el ámbito de los sistemas de ciencia, tecnología y educación españoles.

### **Alessandro Gentile**

Doctor en Sociología por la Universidad de Barcelona. Miembro del grupo POSEB (Políticas Sociales y Estado del Bienestar) del Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IPP-CSIC). Profesor asociado de la Universidad Complutense de Madrid y de la Universidad Carlos III de Madrid. Su trabajo de investigación se centra en los nuevos riesgos sociales, la reforma del Estado de Bienestar, sociología de la juventud y del trabajo.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Flor Arias Aparicio y Alessandro Gentile

ISBN: 978-84-92957-77-4

Depósito Legal: M-38702-2011

# Índice

<b>Abstract</b>	<b>5</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>1 Introducción</b>	<b>9</b>
<b>2 Marco normativo y características funcionales de la ESO</b>	<b>11</b>
2.1 Una aproximación teórica a la calidad educativa	12
2.2 Los compromisos educativos con la Unión Europea	14
2.3 Veinte años de reformas en torno a la calidad	16
2.4 La descentralización administrativa y el Estado de las Autonomías	19
2.5 El gasto en educación en tiempos de crisis	21
2.6 La oferta educativa entre público y privado	24
<b>3 La acción pedagógica de la ESO: profesorado y contenidos de la enseñanza</b>	<b>28</b>
3.1 El oficio de profesor: entre compromiso docente y reconocimiento social	29
3.2 La responsabilidad de educar: una titularidad compartida	32
3.3 La organización de la ESO: los cursos y las asignaturas	35
<b>4 El reto de la diversificación en la ESO</b>	<b>41</b>
4.1 La composición del nuevo alumnado de la ESO	42
4.2 Aprovechamiento educativo y dificultades en el aprendizaje	45
4.3 La diversificación curricular del alumnado como estrategia de éxito	49
4.4 Orientación para el empleo o para la educación superior	52
<b>5 Propuestas y conclusiones</b>	<b>56</b>
<b>6 Bibliografía</b>	<b>60</b>
<b>Índice de Tablas y Gráficos</b>	<b>64</b>

## Siglas

ACNEE	Alumno con necesidades educativas especiales
AMPA	Asociaciones de padres y madres de alumnos
ESO	Educación Secundaria Obligatoria
LOCE	Ley Orgánica de la Calidad de la Educación
LOE	Ley Orgánica de Educación
LOGSE	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo
LOPEG	Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PCPI	Programas de cualificación profesional inicial
PGS	Programas de garantía social
PIB	Producto interior bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PROA	Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

---

## Abstract

El presente estudio refiere un diagnóstico actualizado de la calidad de la educación secundaria obligatoria (ESO) como pieza central de la escolarización reglada en España. En los cursos de la ESO se desarrolla aquel conjunto de experiencias y de aprendizajes que determinan, en la mayoría de los casos, el perfil académico y las aspiraciones profesionales de los adolescentes de nuestro país. Sin embargo, en los últimos años se vienen evidenciando problemáticas en esta etapa con relación al rendimiento escolar y a los riesgos de fracaso y abandono temprano o prematuro. La calidad de la ESO constituye el eje central del recorrido formativo de las jóvenes generaciones de estudiantes y, más en general, se configura como cuestión urgente para nuestro sistema de enseñanza. Ofrecemos un análisis articulado de la ESO a partir de su marco normativo y de sus características funcionales relacionadas con la composición del alumnado, el rol del profesorado y los contenidos curriculares de los cursos que la componen. Las indicaciones que formulamos deben entenderse dentro del binomio de calidad y equidad para fomentar en la ESO aquellas perspectivas de integración y de formación integral que han justificado su configuración originaria en 1990.

*This study aims an update analysis about the educational quality in the Compulsory Secondary Education (ESO) such as central piece of the basic education in Spain for students till 16 years old. The contents of this stage are addressed to develop the individual potential of young students in accord with their interests and capacities and with a special view to their future professional and academic trajectories. However, in the last years, we can observe some critical issues in the ESO stage remarked by mediocre academic results and increasing school dropout. The educational quality in ESO has to be the main purpose in the training of young scholarships and represents an urgent question in the current Spanish educational system. We study the educational normative of ESO and its functional features regarding to the students' characteristics, the role of teachers and the*

*main contents of curricular project for this stage. Finally, we formulate some practical advices that have to be understood within the double frame of quality and equity in order to promote that perspective of integral training and social integration which have inspired the birth of ESO in 1990.*

## Resumen ejecutivo

La calidad de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) como pieza central de la escolarización reglada en España constituye una cuestión urgente y delicada para nuestro sistema formativo. El análisis contrastado de los datos procedentes de cuatro comunidades autónomas (Comunidad de Madrid, Andalucía, Cataluña y País Vasco), a la luz de los objetivos europeos y de los indicadores de la OCDE, nos permite poner de relieve las virtudes y las deficiencias de esta etapa formativa, al tiempo que evidenciar los logros y los retos pendientes para mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En concreto, para alcanzar los objetivos de calidad en la ESO, se requiere un plan de reforma que sea consensuado entre los actores políticos y sociales y en el que sería oportuno reflejar los siguientes postulados:

- Articular las políticas educativas territoriales en torno a criterios compartidos de mejora a nivel nacional, a través de la colaboración y coordinación entre las Administraciones, teniendo en cuenta las diversidades económicas, culturales y sociales de nuestro país. En este marco, es oportuno consolidar la idea de gasto público en educación como inversión y comprometer a todas las administraciones a mantener y aumentar esta tasa.
- Profundizar en el diagnóstico del fracaso y abandono escolar, considerando que la distinta distribución entre las comunidades autónomas de estos fenómenos obedece a circunstancias sociales del alumnado más complejas que aquellas que afectan exclusivamente al sistema educativo.
- Plantear una respuesta normativa eficaz dirigida a la escolarización de cuotas homogéneas de alumnos, de manera que todos los centros sostenidos con fondos públicos, independientemente de su titularidad, asuman equitativamente a chicos y chicas con dificultades de adaptación al trabajo en las aulas.
- Proporcionar a los/las estudiantes de la ESO unas oportunidades efectivas para formarse y alcanzar las capacidades generales y los conocimientos mínimos que se ajustan a sus realidades más próximas, de referencia y pertenencia. En este sentido, es necesario incidir en su capacitación individual y potenciar la atención personalizada al alumnado durante el recorrido escolar en esta etapa.

- Ayudar a cada alumno en la transición educativa vertical (de primaria a secundaria y de secundaria a bachillerato), pidiéndole un esfuerzo tangible en sus proyectos curriculares, detectando y estimulando la excelencia y los méritos académicos. Asimismo, es recomendable reforzar la presencia en las escuelas de profesionales expertos en educación especial y de auxiliares multidisciplinares preparados para recuperar las carencias de los alumnos que se quedan atrás. De ambas formas, se podrían descubrir las vocaciones de los/las adolescentes y desarrollar sus potencialidades, informándoles y motivándoles también sobre las salidas profesionales y académicas a su alcance.
- Potenciar la formación del profesorado: asegurar las competencias que va a requerir a lo largo de su trayectoria docente, garantizar un mayor reconocimiento social y aumentar los salarios en función de las labores desempeñadas pueden aumentar la autoestima y restablecer la identidad profesional del profesorado, factores decisivos para su motivación y compromiso con la enseñanza.



## Introducción

La “calidad de la educación”<sup>1</sup> se afirma como referencia principal a la hora de describir el sistema educativo y orientar las líneas prioritarias de intervención para su funcionamiento. Con esta acepción se mide la enseñanza, el aprendizaje y los centros escolares a través de planteamientos de coste-beneficios según baremos preestablecidos, a partir de los cuales es posible evaluar y comparar los casos virtuosos como también las limitaciones y las potencialidades de cada sistema educativo. Las directivas que España comparte con los demás Estados miembros de la Unión Europea han favorecido el desarrollo de la perspectiva de la calidad educativa, enlazando la acción pedagógica con su eficiencia y eficacia en términos de formación integral e inserción social del alumnado.

La importancia del estudio propuesto viene dada por el papel que la educación desempeña de cara a una “sociedad del conocimiento”, cada vez más integrada, global y competitiva, y se inserta en el debate social y político todavía en curso en España sobre un nuevo pacto institucional para alcanzar los estándares de calidad previstos en Europa. Por ello, conocer cómo se articula en el sistema español de enseñanza obligatoria constituye una cuestión fundamental para entender mejor sus condiciones presentes y prospectar sus rumbos futuros.

Nuestro propósito es abrir un espacio de reflexión sobre las características actuales de la calidad educativa en la etapa escolar comprendida por la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). A tal fin, acometemos, en primer lugar, un análisis evolutivo de la ESO desde una perspectiva normativa en el contexto europeo e internacional de calidad en cuanto que marco referencial del debate en torno a los problemas y soluciones de la educación. Se hace hincapié en sus características funcionales con referencia a su organización según los distintos niveles administrativos del Estado y a su financiación en la presente coyuntura de crisis económica.

---

1 En el estudio utilizamos de forma indiferenciada las expresiones “calidad educativa” y “calidad de la educación”, distinguiendo esta última de la “calidad en la educación”, ya que con la primera acepción consideramos la “calidad” como un aspecto comprensivo, intrínseco e inseparable del proceso educativo, mientras que en el segundo caso se marca una distancia entre “calidad” y “educación” que no compartimos desde un punto de vista teórico, porque se refiere a una característica exterior a la acción pedagógica, separada de su esencia y, por tanto, asociable a una representación parcial de la misma.

En este contexto ha crecido en importancia y presencia el papel de las comunidades autónomas, como garantes del ejercicio del derecho a la educación en sus territorios, tanto en términos económicos como en el modo de hacer efectivo la prestación del servicio educativo. El estudio se centra en los datos procedentes de cuatro autonomías (Comunidad de Madrid, Cataluña, Andalucía y País Vasco) para observar la heterogeneidad intrínseca de nuestro país y desarrollar un estudio comprensivo sobre unas regiones que, en su conjunto, presentan la mayor proporción de alumnado adscrito a la ESO. Además, estas comunidades autónomas han sido seleccionadas porque presentan datos divergentes, entre los mejores y peores, en algunos de los indicadores tomados como referencias para determinar la calidad educativa desde una perspectiva comparada.

Nos centramos en la acción pedagógica prevista en la ESO, comentando el papel del profesorado, como pieza fundamental del sistema educativo, y los contenidos que definen la enseñanza ofrecida en esta etapa, con especial detenimiento en la educación para la ciudadanía, en la alfabetización digital y en la capacitación lingüística del alumnado.

A continuación, acometemos un análisis descriptivo detallado del alumnado de la ESO utilizando fuentes ministeriales e internacionales (como el último informe PISA realizado en 2009). Sin ninguna pretensión de exhaustividad estadística y temática, vamos a tratar su composición a la vez que su rendimiento y sus problemáticas más acuciantes, como el fracaso escolar y el abandono temprano. El eje de este apartado es la diversificación curricular, entendida como herramienta estratégica para fomentar la calidad educativa y para hacer frente a los retos de inserción social –laboral o académica– adscritos a la educación secundaria.

Finalmente, resumimos nuestra presentación a partir de la evidencia empírica recopilada. Ofrecemos indicaciones y sugerencias que se deben tener en cuenta a la hora de formular e implementar políticas para adecuar la oferta de la ESO a las necesidades cambiantes y a las demandas actuales de la población española en esta etapa crucial para su formación.

## Marco normativo y características funcionales de la ESO

La educación constituye una estructura multifacética en nuestra sociedad y, por tanto, es sensible a debates y cuestionamientos permanentes sobre su eficacia y eficiencia. Gracias al respaldo de aquellas instituciones de gobierno que se hacen cargo del sistema de enseñanza, calidad y reforma educativa han estado fuertemente relacionadas entre sí en las últimas décadas, tanto en España como en el resto de la Unión Europea.

La calidad es un objetivo irrefutable y compartido en la esfera política y social, pero la configuración de la ESO en 1990 como segundo ciclo de la enseñanza obligatoria en nuestro país no parece concitar acuerdo como la mejor solución estratégica para mejorar el sistema educativo en esta dirección. Desde su introducción no se han conciliado completamente las posiciones entre quienes la consideran una etapa fundamental en el nuevo historial formativo de los jóvenes y los que lamentan la prolongación de la obligatoriedad escolar, en la medida en que está vacía de contenidos prácticos y de justificaciones reales (Martínez, 2009).

Este debate sigue vivo y a veces ha impedido que se plantearan reformas consensuadas y duraderas. Sin embargo, como señalan algunos indicadores internacionales, la ESO está bajo la lupa de la opinión pública y de los analistas sociales por el hecho de condensar una larga serie de cuestiones importantes referidas a los itinerarios y a las trayectorias de los/las adolescentes. Durante los cuatro cursos de ESO, los jóvenes se enfrentan a las primeras decisiones que deben tomar en sus respectivos currículos, para reforzar sus intereses y vocaciones, o más bien para descubrir y reconocer los propios límites y las primeras frustraciones, debidas a factores que pueden ser de distinta naturaleza (personales o sociales).

En sus propósitos originarios, la ESO se estructura como transición formativa en el marco de una integralidad de los programas de aprendizaje y de una clara equidad de la participación por parte del alumnado. La calidad surge como eje vertebrador de este aspecto y supone un esfuerzo notable de los actores involucrados en la tarea educativa, desde los estudiantes hasta los profesores, pasando por los padres, las direcciones escolares y las administraciones.

La ESO es el reflejo de estas dinámicas en todos sus niveles de especificidad. El punto de partida para su análisis lo constituye la difícil delimitación de lo que sea calidad desde

una perspectiva normativa. En este sentido, los aspectos que definen la configuración de esta última etapa de estudios obligatorios son la descentralización administrativa, la financiación pública y la titularidad de los centros escolares. La calidad debe observarse a través de estos aspectos, entendiéndola como criterio que ha sido definido de acuerdo con las indicaciones compartidas a nivel estatal y con los demás países europeos, y que, al mismo tiempo, se concreta de manera diferente en las distintas realidades regionales del territorio nacional.

## 2.1 Una aproximación teórica a la calidad educativa

De forma generalizada se acepta que el término “calidad” se presenta como un concepto vago e impreciso, por no decir intangible, complejo, controvertido, que admite contenidos variados. La dificultad de consensuar una definición unívoca reside en el hecho de que está relacionada con parámetros objetivos y subjetivos, es decir, con situaciones históricas y contextuales, como también con intereses y convicciones de diferentes grupos y personas (Estruch, 2003).

Vivimos en una sociedad que demanda calidad en todas sus manifestaciones. La progresiva apertura global de los sistemas sociales y económicos y el incremento de competitividad aparejado hacen de la calidad un valor en alza. Los países occidentales están experimentando un proceso de auge imparable en la valoración de la calidad: el desarrollo económico exige una mayor cualificación del capital humano; las nuevas tecnologías reclaman más protagonismo en la selección, análisis y valoración de la información. Su logro se constituye en una necesidad y en un problema a la vez, ya que permanece aún sin resolverse su faceta multidimensional. Esto es uno de los grandes motivos por los que la calidad de la educación es un tema que, en los últimos años, ha concitado la atención de los especialistas.

El interés hacia la calidad surge en los sectores empresariales cuya experiencia se traslada al ámbito educativo a partir de los años cincuenta del siglo pasado (López, 2004). La OCDE plantea y promueve un debate intenso en los años ochenta sobre el papel de la escuela en una sociedad cambiante y sobre la posible actualización de las metodologías de enseñanza (Gairín, 1999). La propia OCDE (2005) ofrece su definición de “educación de calidad” como aquella que asegura a todos los/las jóvenes la adquisición de conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para realizar su transición a la vida adulta de forma adecuada y completa. La relevancia de la calidad, como un nuevo enfoque que hay que considerar en el ámbito educativo, se asume como reto para los gobiernos nacionales a raíz de la iniciativa de organizaciones internacionales (Comisión Europea, Unesco, Naciones Unidas, entre otras, y la misma OCDE), que han dado viabilidad a esta noción mediante análisis comparativos de los sistemas escolares bajo su prisma de evaluación (Aróstegui y Martínez, 2008).

En los años noventa, la calidad se afirma como referencia de toda aproximación institucional y tratamiento estratégico de los sistemas educativos de los países avanzados. La calidad se ha erigido también en el principio inspirador y fundamento de los recientes procesos de reforma acometidos en Europa para la cobertura completa de un derecho

para la ciudadanía (Cano, 2001). Por un lado, la calidad puede ser descrita en términos de eficacia del ejercicio educativo, atendiendo a la consecución de los objetivos y metas propuestos, como, por ejemplo, si el alumno aprende lo que se supone que debería aprender. Por otro, si hablamos de eficiencia, la calidad se utiliza para evaluar los recursos empleados en los procesos de enseñanza (instalaciones, preparación de los docentes, actividades extraescolares, etc.).

En ambos casos, la forma de hacer operativa la calidad varía con el tiempo y de un colectivo social a otro, refiriéndose a asuntos diferentes según los criterios que se utilicen respecto a la selección de elementos relevantes y del valor que se les atribuya (Estruch, 2003). De aquí se desprende la necesidad del ajuste de la calidad educativa a las demandas coyunturales de la sociedad. Su esencia, planteada de este modo, no se encuentra en el producto o resultado sino en los destinatarios de la acción formativa, que son quienes la determinan, y en la satisfacción de los usuarios, que se erigen en el marco de referencia (Gairín, 1999). Es entonces la sociedad misma, a la postre, la que llena de contenidos la calidad en este ámbito, en la medida en que el sistema escolar responde a sus exigencias y expectativas.

Si nos fijamos en los contenidos, la calidad educativa debe aportar conocimientos útiles que respondan a los requerimientos necesarios para formar de manera integral a los estudiantes. Se necesita, pues, alcanzar unos estándares y resultados comunes susceptibles de ser medidos y evaluados en intervalos distintos (López, 2004). A este propósito, en tiempos recientes, educadores y pedagogos han debatido largamente sobre la oportunidad de mantener o cambiar las técnicas de enseñanza tradicionales, orientándose cada vez más hacia una nueva didáctica que fomente la participación en el proceso formativo. Se va desplazando la atención desde la transmisión del conocimiento por parte de los docentes a la mayor implicación de los alumnos como destinatarios de la educación, para que ellos desarrollen sus capacidades intelectuales, culturales, sociales y emocionales en el máximo de sus posibilidades (Puelles, 2009).

La calidad educativa en los ciclos escolares no universitarios viene determinada por estos nuevos objetivos para los estudiantes (adquisición de conocimientos y aprendizaje activo) y por el cumplimiento de la escolarización obligatoria de cara a la inserción sociolaboral y a la integración ciudadana. Dentro de este marco, el conjunto de elementos que se deben considerar para definir la calidad educativa varía en función de las distintas dimensiones que se quieran destacar en consonancia con los fines y las funciones que le asignen las políticas educativas de cada momento, así como con la etapa escolar en la cual se incide. Las evaluaciones internacionales que realizan la OCDE (Informe PISA)<sup>2</sup> y el Eurostat (Informes Eurydice de 2005 y 2009)<sup>3</sup> presentan los resultados en educación y, con ello, el grado

---

2 En sus siglas en inglés, Programme for International Student Assessment, desde el 2000 este informe se basa en el análisis del rendimiento al que se somete una muestra representativa de los alumnos de 15 años de los países integrantes de la OCDE (en el último informe de 2009 han sido 65), comparando sus resultados a partir de un conjunto de pruebas estandarizadas que evalúan cada tres años la comprensión lectora, la competencia matemática y la científica. En España, año a año se han ido sumando comunidades y, en 2009, han participado cerca de 25.000 alumnos, con la única exclusión de los alumnos residentes en Extremadura, en Castilla-La Mancha y en la Comunidad Valenciana.

3 Eurydice es la red europea de información sobre educación, creada por la Comisión Europea en 1980 para impulsar la cooperación entre Estados miembros en el ámbito educativo, tanto a través del intercambio de información

de pertinencia de los ciclos formativos para garantizar una transición directa a la “sociedad del conocimiento”<sup>4</sup>.

Gracias a estos informes podemos observar los puntos fuertes y aquellos más críticos del sistema educativo español. En concreto, en la ESO se completan los conocimientos y los aprendizajes que constituyen el bagaje cultural básico de la población (Coll, 2006). Se explica así la trascendencia y la peculiaridad estratégica de esta etapa, porque en ella se concentran y se desarrollan las experiencias formativas que determinan, en la mayoría de los casos, el perfil académico y las aspiraciones profesionales de los adolescentes de nuestro país (Sáenz, 2010).

## 2.2 Los compromisos educativos con la Unión Europea

Los compromisos adoptados en el marco de la política educativa europea requieren una adaptación efectiva de las organizaciones y de los contenidos formativos a las nuevas exigencias de calidad. Los objetivos principales de las directivas europeas apuntan hacia la participación activa del alumnado en su entorno escolar y social, fomentando su acceso a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, aumentando la matriculación en los estudios científicos, técnicos y artísticos, y mejorando el aprendizaje de idiomas extranjeros. Alrededor de estas prioridades se plantea una educación obligatoria que sea inclusiva, competitiva y al ritmo de los tiempos (Etxeberria, 2000).

La transformación de la economía y la reestructuración de los sistemas educativos en un contexto globalizado requieren ciudadanos y trabajadores con recursos formativos suficientes para adaptarse a los cambios. De esta forma, se pretenden estrechar los lazos entre las demandas del sistema productivo y las finalidades de los sistemas educativos. La Estrategia de Lisboa fija las prioridades de acción política en educación para el 2010 impulsada por el Consejo de la Unión Europea hacia tres grandes horizontes operativos: a) impulsar la calidad y la eficiencia de los sistemas de educación y formación; b) facilitar y dinamizar el acceso de todos a los mismos; y c) abrir los sistemas de educación y formación al mundo exterior.

A lo largo de esta década, los sistemas educativos europeos se han organizado para dar respuesta tanto a los problemas nacionales como a los desafíos comunitarios de acuerdo con las disposiciones puestas por la Estrategia de Lisboa. Una primera concreción de esta se realiza en el Consejo Europeo de Bruselas de 2003, con el establecimiento de cinco puntos de referencia (*benchmarks*) a modo de objetivos precisos que cada Estado miembro debe alcanzar en el 2010: a) disminuir, como mínimo, en un 20% la proporción de los alumnos

---

descriptiva de la organización y funcionamiento de los sistemas y las políticas educativas europeas, como de la realización de estudios comparados sobre temas de interés común (organización escolar, formación del profesorado, gasto público en educación, transición de la escuela al mercado de trabajo, etc.).

4 La mejora de la calidad educativa es una opción estratégica destinada a convertir a la Unión Europea en “la economía basada en el conocimiento con más y mejores empleos y con mayor cohesión social” (Comisión Europea, 2002). Con estos términos, el Consejo de Europa celebrado en Lisboa en el 2000 declara reforzar la conexión entre economía y conocimiento y la puesta en valor de este último como principal factor productivo, asociado con un alto capital humano, el trabajo en los servicios avanzados y el capital financiero y tecnológico.

de 15 años con problemas de comprensión lectora; b) situar el abandono escolar prematuro como máximo en un 10%; c) garantizar, como mínimo, que el 85% de los jóvenes de 22 años haya completado la enseñanza secundaria superior<sup>5</sup>; d) aumentar, como mínimo, en un 15% el número de titulados de matemáticas, ciencias y tecnología, con una reducción simultánea del desequilibrio entre hombres y mujeres; y e) promover la participación, como mínimo, del 12,5% de la población adulta en la formación permanente y en la actualización profesional.

Estos indicadores constituyen, al mismo tiempo, unos mecanismos de evaluación y comparación de los progresos realizados como “mejores prácticas” y una forma de “presión” para que cada país de la Unión avance en la consecución de objetivos comunes. Por tanto, los *benchmarks* no solo sirven para analizar la situación y la evolución de los sistemas nacionales, sino también para establecer los límites dentro de los cuales el gobierno de cada Estado puede operar, constituyéndose *ipso facto* en una importante herramienta política (Bonal *et al.*, 2010).

El grado de consecución de estos cinco objetivos ha sido parcial en casi todos los países europeos. En España, los datos reflejan retrocesos en los indicadores relativos a la graduación en enseñanza secundaria obligatoria y a la comprensión lectora. Este último aspecto es el que presenta un comportamiento por debajo de las expectativas y es el más preocupante dadas sus repercusiones en las cifras del fracaso escolar. Igualmente, la distancia de nuestro país con respecto a la tasa de abandono prematuro es bastante amplia, con consecuencias claras en la finalización de los estudios secundarios de los jóvenes entre 20 y 24 años (Eurostat, 2009).

Como remedio para combatir las desigualdades educativas y promover la equidad en los sistemas de enseñanza, la Unión Europea propone, por un lado, aumentar el nivel de competencias medio de la población incrementando las oportunidades formativas de los que pertenecen a sectores sociales marginales. Por otro, se amplía la escolarización obligatoria y se intensifican las políticas de apoyo a la formación profesional (en un marco de políticas activas para el empleo), con el objetivo de promover la permanencia de los estudiantes en las etapas educativas y reforzar sus proyectos curriculares.

La mejora de la educación sigue siendo uno de los elementos básicos de las políticas públicas en Europa. En concreto, se considera que la educación general básica de la totalidad de la población es un factor clave para el progreso, la convivencia y la armonía social (Coll, 2006). Por eso, la mayor parte de los países europeos muestra una decidida voluntad de apostar por una educación obligatoria de calidad que sirva para favorecer el desarrollo económico y para incrementar el bienestar social de sus ciudadanos (Sáenz, 2010). Desde principio de los años noventa, las políticas educativas españolas se han orientado en este mismo sentido, haciendo especial hincapié en cómo mejorar la organización de la ESO. A través de un breve repaso de la evolución legislativa en esta materia, mostramos los cambios introducidos en esta dirección, en un propósito continuo de implementar las directrices europeas sobre calidad educativa.

---

5 Conviene resaltar que los objetivos 2 y 3 se concretan, por primera vez, en 2003, momento en el que prácticamente la primera generación de alumnos españoles que inició la educación primaria en 1992 acaba de finalizar la ESO a los 16 años.

### 2.3 Veinte años de reformas en torno a la calidad

El diseño normativo del sistema educativo se concibe como un elemento esencial para conseguir los objetivos de calidad. Su desarrollo legal se ha acometido en España a través de tres reformas principales a lo largo de los últimos veinte años: la primera, en 1990, con la aprobación y aplicación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), complementada por la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG); la segunda, en 2002, con la aprobación de la Ley Orgánica de la Calidad de la Educación (LOCE), que deroga gran parte de las leyes anteriores; y la última, en 2006, con la Ley Orgánica de Educación (LOE), que viene a clarificar el marco legislativo desarrollado hasta entonces<sup>6</sup>.

Todas las reformas coinciden con cambios de gobierno y, con ello, con la correspondiente forma de entender la calidad y de hacerla efectiva. En el intervalo de tiempo considerado (1990-2010), la falta de un amplio consenso político y social ha supuesto cambios alternos emprendidos por las distintas visiones y prioridades que de la educación ha tenido el partido en el poder (Lorenzo, 2005). En este sentido, la opinión generalizada entre los agentes educativos apunta hacia los beneficios de proporcionar estabilidad al sistema de enseñanza desde el consenso normativo, lo que contribuiría a trabajar y afianzar el objetivo de calidad.

La legislación ha ido incidiendo en los parámetros de calidad enfocados hacia la autonomía de los centros escolares para adecuar su actuación al alumnado y a sus contextos más próximos. Entre ellos cabe destacar: el tratamiento de la diversidad individual de los estudiantes a partir de sus características sociales, culturales, personales y curriculares; el protagonismo del profesorado centrado en su formación inicial y permanente; los mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas; y la organización flexible de los cursos escolares.

Las aportaciones para cumplir con estas indicaciones institucionales han sido poco novedosas y numéricamente escasas, tanto en el diseño de estrategias para conseguir mejores resultados académicos, como para mantener a los alumnos en el sistema formativo, además de económicamente deficitarias para los objetivos prefijados (Benito, 2007). En el ámbito de la ESO –enseñanza en la que las reformas han incidido reiteradamente–, ha faltado una reflexión profunda sobre los objetivos y la finalidad de esta etapa que la dote de una identidad propia, al tiempo que las propuestas formuladas han sido insuficientemente trasladadas a la realidad y escasamente hechas efectivas (Prats, 2005; Carabaña, 2009; Martín, 2010).

La estructura y los fundamentos del actual sistema educativo, y con ello la misma ESO, se asientan en 1990, con la aprobación de la LOGSE. Esta ley representa el primer intento de construir un sistema educativo de calidad, acercándolo a los modelos europeos, y en esta dirección se introducen cambios sustanciales en la ordenación de las enseñanzas y en la metodología pedagógica. La LOGSE alarga la enseñanza básica, de carácter obligatorio

---

6 Las medidas contempladas en la LOCE no llegaron a aplicarse de forma efectiva en su totalidad. Por otra parte, la implantación de la LOE y los reales decretos que la desarrollan se realiza progresivamente desde el curso escolar 2006-2007 hasta el 2009-2010.



y gratuito, de los 14 a los 16 años, ampliando el periodo formativo a un mínimo de diez años<sup>7</sup>. La enseñanza obligatoria queda distribuida en dos etapas: la educación primaria, de 6 a 12 años, y la ESO, de 12 a 16 años, organizada en cuatro cursos anuales. En concreto, se opta, no sin discusión y desacuerdo (Carabaña, 2009), por un modelo de “educación comprensiva” en la que la ESO se conforma como una prolongación de la educación primaria y con un carácter propedéutico para los estudios de enseñanza secundaria superior. Tanto la LOCE como la LOE mantienen el sistema escolar en un total de diez cursos de educación obligatoria (seis de primaria y cuatro de secundaria obligatoria), seguidos de dos cursos de educación postobligatoria (bachillerato o formación profesional de grado medio).

En línea con la concepción pedagógica dominante en los sistemas educativos europeos sobre las formas de transmitir los contenidos curriculares, la LOGSE instaura la perspectiva constructivista del aprendizaje, que concibe la enseñanza como una actividad basada en la producción del conocimiento por los propios alumnos en un clima motivacional de cooperación en las aulas (Cano, 2001). Asimismo, se propone un modelo curricular flexible, abierto y descentralizado, articulado en tres niveles de concreción que precisan de la intervención directa de las autoridades educativas (Administración central y autonómica y centros docentes) y de los mismos profesores. Los currículos se fundamentan en enseñanzas mínimas para lograr un triple fin: estructurar un modelo de educación obligatoria en la que unos elementos “fijos” actúen como garantes de los conocimientos y aprendizajes básicos; salvaguardar la igualdad de oportunidades de los alumnos; y disponer de un sistema homologado de valoración y de titulaciones (Feito, 2006; Domínguez, 2007).

Esta ley supone un giro importante en la política de lucha contra las desigualdades formativas y en la atención al alumnado, entendiendo que las medidas para la compensación procedan desde el propio sistema educativo (Murillo *et al.*, 1999; Feito, 2002). Se promueve la incorporación a las aulas y la integración de los estudiantes con necesidades especiales<sup>8</sup>, se fomentan programas de diversificación curricular, se favorece la optatividad en la ESO además de los programas de garantía social para la adaptación formativa individual.

Las reticencias a las novedades establecidas en la LOGSE y el rechazo que despierta en amplios sectores del profesorado-funcionario, especialmente de la educación secundaria (obligatoria y postobligatoria), favorecen la reforma propiciada desde una nueva política educativa por el cambio de gobierno en 1996 y la aprobación de la LOCE en 2002. La calidad se erige en el baluarte de la reforma propuesta, que nace como una “ley de calidad”, tal y como se pone de relieve al incorporar el término en su propia denominación.

---

7 El legislador justifica esta ampliación para hacerla coincidir con la edad mínima legal de incorporación al mercado de trabajo formal. De igual modo, alude a los cambios culturales, tecnológicos y productivos que requieren cualificaciones nuevas y una formación “más amplia, más general y más versátil” para futuras actualizaciones. Se cumple, además, con un objetivo alabado por la OCDE (2008).

8 El concepto de “alumno con necesidades educativas especiales” (ACNEE) aparece por primera vez en el informe Warnock de 1978, el cual originó la Ley de Educación de 1981. La LOE se refiere a los ACNEE en su Título II, “Equidad en la educación”. El artículo 71.2 establece: “Corresponde a las administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado”.

Los resultados poco satisfactorios de nuestro país obtenidos en las evaluaciones internacionales llevan a centrar la reforma en un fuerte impulso para aumentar el rendimiento escolar. Más que ordenar el sistema educativo, la LOCE introduce una serie de cambios en algunos aspectos clave que sustentan los valores del esfuerzo personal del alumnado. Tal estrategia se traduce, en lo que se refiere a la ESO, en el establecimiento de perfiles curriculares diversificados y en la supresión de la promoción automática de curso. Por otra parte, la introducción de los itinerarios didácticos personalizados a partir de tercero de la ESO se caracteriza por la rigidez de sus estructuras y por una jerarquía que implica, en la práctica, la limitación de las posibilidades de elección de los estudiantes y la asociación de los itinerarios menos prestigiosos a la formación profesional.

Las medidas de la LOCE no llegan a aplicarse en sus aspectos fundamentales de forma efectiva en su totalidad. El nuevo gobierno surgido de las urnas en 2004 paraliza la aplicación de la ley y propone cambios que se materializan en la aprobación en 2006 de una nueva reforma educativa, la LOE. Esta ley, retomando la noción de servicio público educativo, refuerza la conexión entre calidad y equidad como referencias indisociables, con la idea de garantizar el acceso en igualdad de condiciones para todo el alumnado. A la consideración del esfuerzo del estudiante, se añade la importancia de la participación directa del conjunto de la comunidad educativa para mejorar el sistema de enseñanza. Además, se incorporan las orientaciones de la OCDE y de la Unión Europea sobre educación permanente, la introducción de las competencias básicas en el currículo, el establecimiento de los programas de cualificación profesional y la flexibilidad de los estudios postobligatorios.

La LOE, como la LOCE y la LOGSE, se enfrenta a la tarea de organizar y ordenar la ampliación de la educación obligatoria. El sistema educativo español ha pasado rápidamente de atender a menos de la mitad de la población en edad escolar a homologarse en este aspecto a los países de su entorno. Las dificultades aumentan con la inserción de un alumnado cada vez más numeroso y heterogéneo, con consecuencias decisivas para la estructura pedagógica, organizativa y curricular de la ESO. La atención a la diversidad del alumno se recoge en la LOE como principio rector y constitutivo para elaborar una respuesta educativa inclusiva y universal. Esto implica tener en cuenta las aptitudes y vocaciones de los estudiantes, como también sus ritmos de aprendizaje y las situaciones personales y familiares contingentes.

Sin embargo, el impacto de estos cambios no parece haber tenido un reflejo concreto en las evaluaciones recientes, manteniéndose altas las tasas de fracaso escolar y con medidas aún poco eficaces para frenar el abandono temprano y aumentar la escolarización postobligatoria. Estos indicadores vienen a poner de relieve, en último término, la incapacidad del sistema educativo para dar una respuesta a los alumnos de la ESO (Roca, 2010).

La última modificación educativa (Ley de Economía Sostenible de 2011) remarca la naturaleza orientadora del cuarto curso de la ESO, tanto para los estudios de secundaria superior como para la incorporación a la vida laboral. Para ello, se incide en la ordenación de las materias a impartir, que quedan agrupadas en diferentes opciones, abiertas a las distintas modalidades de bachillerato y ciclos de grado medio de formación profesional. Con el fin de favorecer la permanencia del alumno en el sistema educativo, se rebaja

la edad para iniciar los programas de cualificación profesional inicial, comprendiendo al alumnado de 15 años<sup>9</sup>.

La novedad de esta nueva regulación se refiere a la flexibilidad con la que se contempla la certificación de las competencias adquiridas, que deja abiertas todas las alternativas para avanzar en el estudio y formación sin quedar condicionado por las optativas elegidas. De esta manera, con independencia de las materias cursadas, el título de graduado en la ESO permite continuar los estudios tanto en los ciclos formativos de grado medio como en el bachillerato. Con ello se trata de paliar uno de los principales problemas de nuestro sistema educativo, que nos diferencia con otros países europeos: la imposibilidad del alumno de seguir estudiando y formándose por no haber logrado un requisito formal previo.

Los cambios que la normativa ha ido experimentando constatan la inestabilidad del sistema educativo como uno de sus principales problemas. De ahí que se desatienden los objetivos fijados y se evidencia la incapacidad para afrontar las nuevas realidades sociales, culturales y económicas (Prats, 2005). La última propuesta de reforma impulsada por el gobierno central y debatida a lo largo de 2010 se presenta como un intento de aplicar mejoras concretas y duraderas. El elemento novedoso de esta propuesta es la idea de un acuerdo amplio entre todos los actores implicados en el proceso educativo acerca de las líneas fundamentales y de los principios básicos que se deben seguir. Sin embargo, la falta de convergencia ha llevado al aplazamiento de la reforma y a la canalización de las propuestas vigentes en acciones dirigidas a flexibilizar la ESO con el Plan de Acción 2010-2011 del Ministerio de Educación, en el que se contienen actuaciones específicas para cumplir con los objetivos europeos.

## 2.4 La descentralización administrativa y el Estado de las Autonomías

El sistema educativo español se configura con un alto grado de descentralización en la idea de acercar las decisiones políticas a sus destinatarios. Al gobierno central le corresponde la salvaguardia del derecho a la educación, la ordenación del sistema de enseñanza-aprendizaje y la determinación de los requisitos de titulación. Cada comunidad autónoma desarrolla en su normativa las leyes orgánicas del gobierno, haciendo uso de sus competencias (administrativas y presupuestarias) para adecuar la oferta didáctica a la realidad del propio territorio. En menor medida, los municipios tienen competencias en la provisión y mantenimiento de los centros de educación infantil y primaria, así como en la oferta de actividades extraescolares y de vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Los centros escolares tienen autonomía plena para su organización interna y gestión económica, como también para desempeñar su oferta pedagógica acorde con el propio contexto social, económico y cultural.

La heterogeneidad de las políticas educativas entre las comunidades autónomas deriva de sus márgenes de acción política. Los gobiernos regionales diseñan modelos de enseñanza

---

<sup>9</sup> Los alumnos que al finalizar los estudios obligatorios no han obtenido el título de ESO no pueden inscribirse al bachillerato o a los ciclos formativos de grado medio. En otros países europeos no se utiliza el concepto de fracaso escolar ni se impide que los alumnos que no han alcanzado los objetivos de la educación obligatoria continúen sus estudios, aunque estos quedan condicionados por sus itinerarios escolares anteriores (Roca, 2010).

en el marco de los objetivos planteados a nivel nacional, estableciendo sus principios normativos y prioridades estratégicas. Completan así la legislación estatal y regulan los aspectos no básicos del sistema escolar, desempeñando un papel decisivo en el diseño y puesta en marcha de la normativa educativa. Son los máximos responsables de garantizar el derecho de educación a los ciudadanos de su territorio. Para ello disponen de autonomía de decisión en aspectos tan importantes como los presupuestos educativos, la creación y el mantenimiento de los centros de enseñanza, el acceso y la remuneración del profesorado y las políticas compensatorias. Las divergencias territoriales se justifican, en consecuencia, por la existencia de demandas diferentes y por el distinto grado de desarrollo autonómico del servicio ofertado (CES, 2009).

En el contexto de los retos y de las necesidades referidas a la ESO, las acciones autonómicas están orientadas a la mejora del rendimiento escolar, de las tasas de idoneidad y del número de alumnos que cursan estudios en las etapas postobligatorias. Para ello, en el marco de las prescripciones estatales, se ha incidido, en mayor o menor grado, en la atención a la diversidad del alumnado, el fomento del bilingüismo, la introducción de nuevas tecnologías, las actividades extraescolares, el fortalecimiento profesional y contractual del profesorado, y el aumento de la autonomía organizativa de las escuelas.

Los principales indicadores que ponen de relieve las preferencias educativas autonómicas son: la cantidad de recursos destinados a la educación; las distintas tasas de escolarización en centros públicos o privados; la promoción de medidas compensatorias y de igualdad de oportunidades; y el grado de desarrollo de los distintos niveles de concreción curricular<sup>10</sup>. Utilizamos aquí estos indicadores para reflejar las distintas realidades educativas del país a través de la comparación entre las cuatro comunidades autónomas que hemos seleccionado.

El reparto desigual del alumnado en el territorio también influye en el carácter de la escolarización y en el desarrollo de las políticas educativas a nivel regional. Durante el curso 2009-2010, Andalucía, Cataluña y la Comunidad de Madrid (con valores del 21%, 15,4% y 13,1%, respectivamente) suman casi el 50% del total del alumnado inscrito en la ESO. Esto es, del total de 1.793.205 alumnos matriculados en esta etapa, la suma de los alumnos en estas tres comunidades es igual a 888.370. Por el contrario, entre otras siete comunidades (Extremadura, Aragón, Baleares, Asturias, Navarra, Cantabria y La Rioja, con valores entre el 2,6% y el 0,6%) no se alcanza el 12% de los alumnos de la ESO.

La regulación autonómica de la educación se ha acometido fundamentalmente a través de decretos en los que se trasponen, desarrollan y concretan los objetivos educativos generales. Se advierte, no obstante, una tendencia a la aprobación de textos legales en los que se expresan los propósitos y medidas de las políticas educativas autonómica que tratan de dar respuesta a un contexto y las necesidades educativas diversas<sup>11</sup>. Así, en Andalucía, que cuenta desde 2007 con la primera ley de educación autonómica, se destaca el carácter eminentemente público de la prestación educativa y se plantean las líneas de acción prio-

---

10 A la proporción de gasto público autonómico dedicado a educación y la presencia del sector privado en la prestación del servicio educativo nos referiremos en los siguientes apartados, mientras que el desarrollo del currículo y las medidas de atención a la diversidad serán tratados en los epígrafes tres y cuatro respectivamente.

11 La última comunidad autónoma en regular los aspectos educativos a través de una norma con rango legal ha sido Extremadura, con la Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación.

ritarias dirigidas a aumentar las tasas de éxito en la enseñanza obligatoria y el porcentaje de alumnos escolarizados en enseñanzas postobligatorias. Por el contrario, el sistema de enseñanza de la Comunidad de Madrid se caracteriza por la prolija regulación del sector privado concertado en la enseñanza, que asume casi la mitad de la oferta educativa. Con carácter general, la normativa autonómica se ha dirigido a mejorar el contexto y la convivencia en los centros educativos (reconociendo la autoridad del profesorado), promover el bilingüismo y mejorar y reconocer el rendimiento del alumnado.

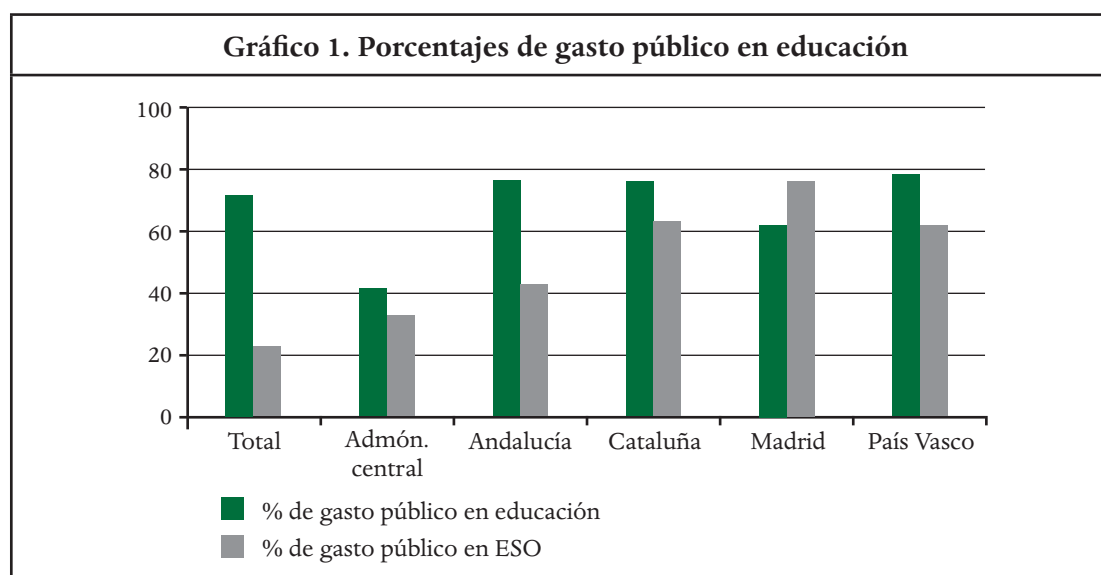
El aspecto lingüístico ocupa un lugar prioritario en aquellas comunidades autónomas que cuentan con lengua propia. La Ley de Educación de Cataluña aprobada en 2009 reconoce el catalán como lengua vehicular en la escuela y bajo esta premisa ordena los contenidos curriculares. De igual modo, asegurar el aprendizaje de las dos lenguas oficiales (castellano y euskera) constituye el elemento básico de la regulación curricular de la enseñanza básica en el País Vasco. Esta es la principal razón promotora de la modificación y consolidación en un texto único en 2010 de los decretos curriculares de la educación básica, además de adaptar las enseñanzas a las cualificaciones básicas y competencias mínimas.

## 2.5 El gasto en educación en tiempos de crisis

La descentralización de la gestión educativa, con el traspaso de funciones y servicios a las comunidades autónomas, supone que éstas tengan a su cargo la financiación y la asignación del gasto en educación. En la actualidad, los gobiernos autonómicos son responsables de casi el 90% del gasto total en sus regiones. En 2007, del 11,3% del gasto público destinado a educación, un 9,4% corresponde a las regiones, un 0,4% al Ministerio de Educación y un 1,1% a otras administraciones (MEC, 2010a).

El porcentaje de gasto público en educación no universitaria entre 1997 y 2007 no ha sufrido grandes variaciones, pasando del 68,7% al 69,4%. El bloque que registra una mayor variación en este periodo ha sido el de educación secundaria (obligatoria y postobligatoria), con un aumento del 29,4% al 31,69%. Por comunidad autónoma, existen diferencias en cuanto al volumen de gasto, mientras que su evolución refleja cierta dispersión a lo largo de los últimos años. La financiación de educación obligatoria y el gasto público difieren considerablemente, a pesar de que la tasa de crecimiento real de gasto público educativo no universitario se eleva en todas (Pérez y Vaquero, 2009). En 2007, la Comunidad de Madrid es una de las comunidades que destinan el presupuesto menor a la educación obligatoria, mientras que están por encima de la media Andalucía, Cataluña y País Vasco (Gráfico 1).

El gasto medio por alumno en términos absolutos y en relación con el PIB suele tomarse como indicador de calidad. Este índice expresa la relación entre los recursos invertidos en el sistema educativo y el número de alumnos escolarizados en los distintos niveles escolares. De 1997 a 2007, se observa una tendencia ascendente del gasto medio por alumno en términos absolutos, siendo en este último año en el que se ha producido la mayor subida. En 2007, este tipo de gasto es de 6.508 euros en la educación secundaria, es decir, el 27,7% del PIB por habitante, una proporción ligeramente superior a la media de la Unión Europea (25,2%).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación (año de referencia 2008)

El gasto público por alumnos en centros públicos ha aumentado en todas las autonomías, pasando entre 2006 y 2007 de 5.751 a 6.207 euros, un incremento del 7,3%. La comunidad que registra un gasto más elevado es País Vasco (9.835 euros), y el menor gasto corresponde a Andalucía (5.060 euros). La Comunidad de Madrid se sitúa por debajo de la media (5.993 euros), mientras que Cataluña está por encima (6.411 euros) (MEC 2010a).

En los últimos años, las administraciones educativas están aumentando los recursos para la mejora de la calidad a través de programas, servicios y acciones específicas consensuados y cofinanciados entre el gobierno central y las comunidades autónomas. Los recursos públicos han crecido hasta el 4,6% de la riqueza medida por el PIB en 2008, y el 4,9% en 2009, según el Ministerio de Educación<sup>12</sup>. Sin embargo, estos datos siguen dejando a España con una inversión educativa 0,76 puntos de PIB por debajo de la media de los 27 países de la UE y de 0,8 puntos menos que los de la OCDE. En euros, esta brecha de PIB en educación es igual a unos 7.000 millones al año.

El esfuerzo estratégico más reciente en términos de inversión educativa se ha planteado con el Plan de Acción 2010-2011. En este plan, el Ministerio de Educación fija los objetivos prioritarios para la mejora del sistema de enseñanza estatal y los estructura en 17 programas<sup>13</sup>. Al plan se han destinado 590 millones de euros para mejorar la calidad de la ESO por lo que se refiere a cuatro ámbitos específicos: el programa Escuela 2.0 (transformación en aulas digitales para primero y segundo curso de secundaria); los programas de apoyo y refuerzo educativo (PROA), que se amplían a tercero y cuarto de la ESO y a la enseñanza concertada; el Plan para la disminución del abandono escolar temprano; y el Programa Integral de Aprendizaje de Lenguas Extranjeras.

<sup>12</sup> La media del gasto público en educación como porcentaje del PIB en España para el año 2010 es de 5,11% (53.947 millones de euros).

<sup>13</sup> Este plan complementa y consolida y complementa los Programas de Cooperación Territorial 2010-2011, documento aprobado por la Conferencia de Educación y en el que se contienen los objetivos y las líneas de acción y financiación para que las comunidades autónomas adecuen su situación a las directrices legales.

La gestión de becas y ayudas al estudio constituye otra partida importante en la política redistributiva y de igualdad de oportunidades educativas. A nivel estatal, entre 2002 y 2009 ha aumentado tanto la cuantía como la cobertura de las becas del Ministerio de Educación, así como el número de beneficiarios. Según datos del Ministerio de Educación, el importe total de las becas y ayudas concedidas por todas las administraciones educativas aumenta en el curso 2008-2009 un 21,7%. Las ayudas destinadas a las enseñanzas obligatorias –infantil y especial– significan el 69,2% de los becarios y el 23,8% del importe global. El esfuerzo de financiación de estas enseñanzas recae sobre las comunidades autónomas, financiando el 77,1% de las ayudas. Por tipología de ayudas, el mayor número corresponde a las destinadas a libros de texto y material didáctico, que representa el 45,7% de las concedidas por todas las administraciones; le sigue en número las ayudas de comedor (14,8%), la exención de precios académicos (7,3%) y las de transporte (6,2%).

La mayor parte de los recursos presupuestarios autonómicos dedicados a la educación se destinan a cubrir los salarios de los profesores. La proporción de gasto corriente en educación para el pago del profesorado en la ESO es del 73,2%. La ampliación de las plantillas docentes con personal técnico de orientación, mediadores, trabajadores sociales o bibliotecarios supone un gasto corriente en España del 9,7% (MEC, 2010a). A esta partida de gasto hay que añadir la representada por las transferencias correspondientes a los centros concertados, que representa el 10,7% del gasto autonómico en educación y que se destina, sobre todo, a pagar los salarios de los profesores que trabajan en estos centros.

La tendencia creciente del gasto público en educación en la última década contrasta con el recorte previsto en los presupuestos generales del Estado para el año 2011, que disminuyen el gasto en 1.800 millones de euros con respecto al presupuesto del año anterior (lo que representa un 4,94% menos). Esta medida ha sido seguida por todas las comunidades autónomas que han disminuido su gasto educativo. El descenso es menor que el total nacional en la Comunidad de Madrid (-4,83%), Andalucía (-4,05%) y País Vasco (-1,4%)<sup>14</sup>.

A principios de 2011, el comisario de Educación de la Comisión Europea ha censurado este recorte del gasto público en educación en España, haciendo referencia a los altos datos de fracaso y abandono escolar que se registran en nuestro país comparado con el resto de la Unión. El Ministerio de Educación se ha comprometido a financiar todos los programas escolares previstos para este año, a pesar de las medidas de austeridad puestas en marcha con la crisis y teniendo en cuenta el límite de endeudamiento y déficit de las administraciones regionales y locales. El descenso de recursos está influyendo, sobre todo, en el gasto para personal docente y administrativo y en la limitación de la convocatoria pública de plazas de funcionarios, previstas para 2011 y 2012. Además, en 2010 se han reducido en un 5% los sueldos de los funcionarios públicos, incluidos los docentes de las escuelas concertadas.

A pesar de la complejidad intrínseca de los equilibrios económicos y presupuestarios en este ámbito, hay que matizar mejor el esfuerzo financiero que se hace para conseguir un sistema educativo de calidad. La transcendencia mediática de los informes internacionales ha llevado a aceptar como máxima que el nivel de gasto educativo no es determinante de

---

14 No se dispone de datos para Cataluña.

los resultados escolares. En el informe PISA de 2009 se destaca que “la riqueza de un país y el gasto educativo por sí mismos no garantizan mejores resultados educativos”. Esta idea se sostiene a partir de la comparación entre países con diferente nivel de gasto que obtienen resultados agregados parecidos. Sin embargo, cuando se analizan los éxitos del sistema educativo, se aprecian diferencias en los recursos que se dedican para los programas de diversificación curricular, para la reducción del fracaso escolar, para la mejora de la acción educativa de los centros y para la formación del profesorado, entre otras (Prats, 2005).

La investigación sobre la incidencia del gasto en la calidad de la enseñanza ha evolucionado desde un balance negativo de los recursos asignados a la escuela hacia estudios que aportan resultados positivos sobre su efectividad (San Segundo, 2009). Una financiación más cuantiosa puede mejorar el nivel formativo del alumnado, pero hasta un umbral determinado, superado el cual se concluye que más financiación no supone necesariamente un rendimiento escolar mejor. Por lo tanto, no es importante cuánto se gasta, sino cómo, de tal manera que los efectos significativos de las inversiones se mostrarían en programas concretos, en tutorías o en una amplia provisión de becas. Una vez conseguidos los objetivos mínimos (proveer aulas acondicionadas o remunerar adecuadamente el personal docente), habría que abordar la mejora de la educación también en sus características no monetarias (Martínez, 2009).

## 2.6 La oferta educativa entre público y privado

La amplitud con la que se reconoce el ejercicio del derecho a la educación, ligado al derecho constitucional de libertad de enseñanza y de elección de los padres de los centros educativos, se ha materializado en una diversificación de la oferta educativa, haciéndola extensible y asequible a distintas categorías sociales. En las últimas décadas, el sistema educativo español se ha ido estructurando a partir de una red pública mayoritaria y de una importante red privada caracterizada por el predominio de escuelas concertadas, cuyos titulares son personas físicas o jurídicas de carácter privado, sostenidas con fondos públicos (Carabaña, 2007).

La consideración de la educación como un servicio público –mención que omiten tanto la LODE como la LOGSE y que, sin embargo, la LOE subraya– supone su prestación en condiciones de asequibilidad universal, sin distinción de clase alguna, y en continua adaptación a los cambios sociales (Muñoz, 1998). El sistema de concertos articulado a partir de la LODE determina las obligaciones de los centros receptores de subvenciones públicas que implican la enseñanza gratuita del nivel educativo acordado, someter las actividades extraescolares a un régimen optativo y no lucrativo, impartir el currículum escolar oficial, mantener unas aceptables ratios alumnos-profesores y aplicar los mismos criterios de admisión de alumnos que se adoptan en los centros públicos<sup>15</sup>. Las administraciones autonómicas se comprometen a financiar el centro concertado por lo que se refiere al coste del personal docente y a los gastos de instalaciones y funcionamiento.

---

15 Tienen prioridad de financiación pública los centros que, además de cumplir estos requisitos, satisfagan necesidades especiales de escolarización, trabajen con alumnado de zonas desfavorecidas socioculturalmente, propongan metodologías educativas novedosas o estén constituidos en régimen de cooperativa (Feito, 2006).



La normativa vigente sustenta la escolarización equitativa en las escuelas que sean sostenidas con fondos públicos. En línea con esta disposición, todos los alumnos deben poder escolarizarse en igualdad de condiciones en el centro que soliciten, independientemente de sus circunstancias personales, familiares o sociales<sup>16</sup>. El equilibrio debe ser, de igual modo, el criterio principal para la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales y pertenecientes a grupos socialmente vulnerables, como los niños que viven en hogares conflictivos, con deficiencias físicas o intelectuales, y los miembros de minorías étnicas o migrantes, entre otros. Sin embargo, la problemática surge puntualmente cada año en los medios de comunicación al abrirse los plazos para la admisión de alumnos (Puelles, 2009).

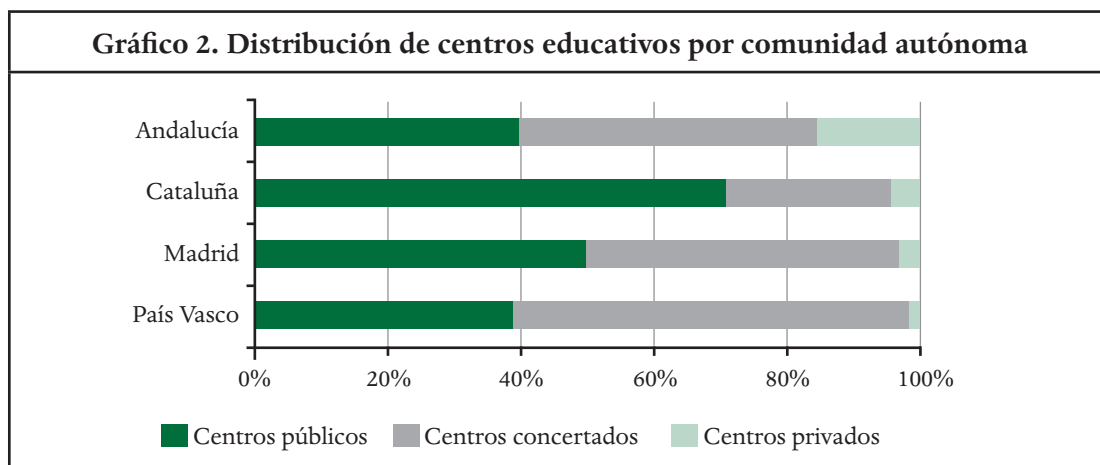
La LOE prevé el reparto proporcional entre los centros públicos y los concertados, contemplando un número mínimo de alumnos que deben ser admitidos por todo tipo de institutos. La legislación establece con carácter general los criterios para la admisión de alumnos, que son concretados por las comunidades autónomas, garantizando la igualdad de la aplicación de las normas de admisión con independencia de la naturaleza de los centros docentes. Se dispone, además, que todos los centros sostenidos con fondos públicos deben contribuir a la escolarización de alumnos con “necesidad específica de apoyo educativo”. Desde principios de los años noventa, se ha registrado un descenso continuado de la enseñanza pública respecto de la privada. En el curso 1992-1993, el 92% del alumnado de la ESO estaba matriculado en centros públicos; en el curso 2009-2010, este porcentaje ha bajado a un 65,9%, frente al 30% del alumnado matriculado en centros concertados y al 4,1% en los privados<sup>17</sup>.

La relación entre escuelas públicas y privadas presenta notables diferencias a nivel territorial (Gráfico 2). En la mayoría de las grandes ciudades, los porcentajes entre privada y pública son casi similares, con un crecimiento lento, pero sostenido, de la red privada y un decrecimiento de la pública. En los pueblos y ciudades pequeñas y, en general, en las zonas rurales, las escuelas públicas e institutos son claramente mayoritarios. El porcentaje de alumnos en enseñanza obligatoria en centros públicos en el curso 2009-2010 está por encima de la media nacional en Andalucía (75,2%), mientras que se sitúa por debajo la población escolar de Cataluña (63,9%) y de la Comunidad de Madrid (54%) (Gráfico 3). En estas dos últimas, el peso de la enseñanza concertada es mayor, sobre todo en la Comunidad de Madrid, que junto con el País Vasco representan las comunidades con menor presencia de enseñanza pública (MEC, 2010c)

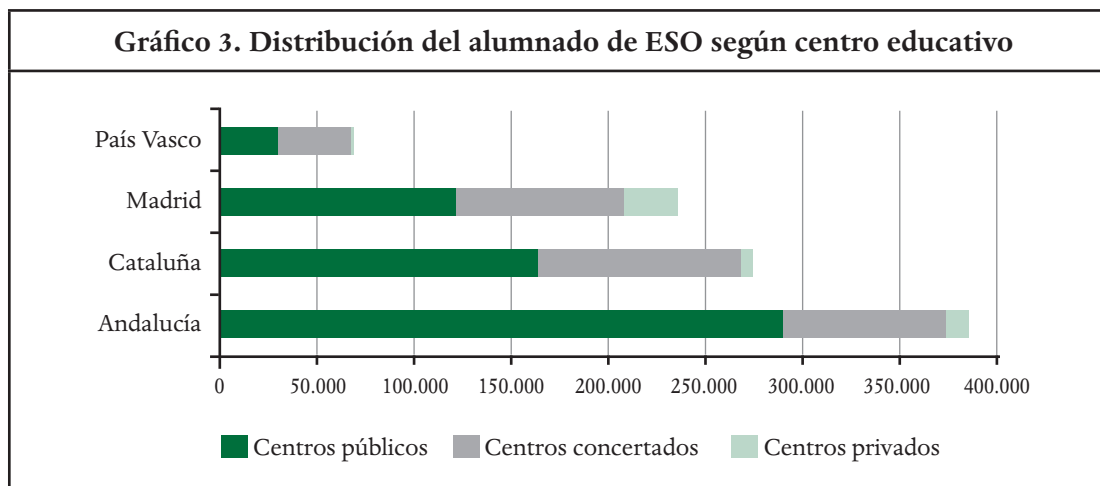
Teniendo en cuenta esta tendencia, podemos entender por qué desde 1992 hasta 2007 se observa un crecimiento continuo del gasto público educativo destinado a la financiación de la escuela concertada, cuyo porcentaje ha pasado del 9,1% al 10,6%, es decir, en precios corrientes, de 1.615 a 4.968 millones de euros. Si distinguimos entre administraciones, los gobiernos regionales han incrementado sus gastos frente a la disminución presupuestaria del Ministerio de Educación debido al refuerzo del proceso de transferencias. La Comunidad de Madrid y Cataluña, en 2007, están por encima de la media de gasto público en

16 Los centros privados tienen autonomía para determinar el procedimiento de admisión de alumnos.

17 El número total de centros que en el curso 2008-2009 imparten ESO asciende a 7.451, de los cuales 4.305 son públicos, 2.761 concertados y 385 privados (MEC, 2010d).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación referidos al curso 2009-2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación referidos al curso 2009-2010

educación dedicado a conciertos, con un 15,5% y un 14,3%, respectivamente. Andalucía se sitúa en la parte baja de la tabla, con un 8,9%, y el País Vasco destaca como la comunidad autónoma que mayor porcentaje de gasto destina con 24,6% (MEC, 2010a).

El gasto por alumno en centros públicos y concertados es de 5.228 euros, y solo en la pública es igual a 6.208 euros. Esto significa que la enseñanza concertada es más barata para la Administración, pero no para las familias: los padres de la pública gastan la mitad en su hijo estudiante (600 euros) que los de la concertada (1.300 euros). Los cobros al alumnado en las concertadas quedan justificados por los servicios adicionales. La aparente ventaja de la escuela concertada en términos de gasto a cargo de la Administración queda matizada si tenemos en cuenta que la enseñanza pública atiende una proporción netamente superior de estudiantes y comprende una difusión más amplia en el territorio, alcanzando aquellas zonas con menor densidad y mayor dispersión geográfica de niños, como en el caso de las zonas rurales, con más gastos añadidos de equipamientos e infraestructuras. La

controversia entre escuela pública o privada responde también a otros elementos ligados a intereses particulares y, desde un punto de vista ideológico, al control social que se le atribuye a la educación. Por eso, el debate no debe plantearse como una cuestión simplemente de organización o funcionamiento del sistema: considerar la educación como un servicio público implica su prestación en términos de asequibilidad universal, de cara a un modelo formativo solidario e inclusivo. Las estadísticas muestran, sin embargo, la incidencia de la extracción social en el reparto del alumnado entre centros con distinta titularidad –especialmente significativas en la etapa de ESO–, reflejando un fuerte contraste entre la gran variedad, por origen social y cultural, del alumnado de las escuelas públicas frente al alumnado de las concertadas procedentes de clases sociales medias y altas. A los centros concertados acuden solamente un 13% de las clases bajas (Enguita, 2008).

La red concertada no solo no contribuye a equiparar las oportunidades de elección del centro escolar, sino que, por el contrario, favorece el abandono de la enseñanza pública por parte de las familias mejor situadas en la escala social. La enseñanza pública acoge a un alumnado más variado, en su mayoría se trata de alumnos procedentes de las clases populares y desfavorecidas, asumiendo un esfuerzo mayor para integrar los alumnos que precisan más apoyo y tienen menos posibilidades de éxito escolar.

Estudios recientes (Feito, 2006; Puelles, 2009) advierten del riesgo de que la escuela pública acabe convirtiéndose en una institución asistencial. Aunque se hayan conseguido mejoras en la igualdad de acceso escolar entre las franjas más populares de la población española (con niveles de ingresos bajos y padres con estudios básicos, además de jóvenes inmigrantes) respecto al pasado reciente (Carabaña, 2006), existen todavía diferencias significativas entre las características personales, familiares y socioeconómicas del alumnado de los distintos tipos de centros, que se reflejan también en sus trayectorias de éxito o fracaso (Navarrete, 2007; Pérez y Cabrera, 2009). El fenómeno de la inmigración, como veremos más adelante al analizar el alumnado que compone la ESO, tiene un efecto directo en el sistema educativo en cuanto a su distribución y concentración en centros de titularidad pública. Igualmente, la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales es diversa según la titularidad pública o privada del centro, con más incidencia en los institutos del primer tipo.

## La acción pedagógica de la ESO: profesorado y contenidos de la enseñanza

En la educación reglada, el currículo se define alrededor de tres componentes fundamentales: los contenidos de la enseñanza, las técnicas y los métodos para su transmisión, y las formas de aprenderlos por parte de los destinatarios de los mismos (Esteve, 2003). Su importancia deriva de ser el instrumento a través del cual se implementa la acción pedagógica, determinando la forma en que el conjunto de conocimientos y actividades formativas está organizado para el uso, el disfrute y el acceso de los estudiantes. Las enseñanzas y las condiciones de aprendizaje deben dar respuestas a sus necesidades y preferencias, hasta llegar a otorgarles aquellas cualificaciones básicas y credenciales formales que les permitirán asumir paulatinamente unas responsabilidades individuales, sociales y laborales cada vez mayores.

En el desarrollo y puesta en práctica del currículo en la ESO, los profesores desempeñan un papel fundamental, porque son los principales encargados de hacer efectiva la escolarización de cada alumno. Su implicación en el cumplimiento de los objetivos formativos constituye un elemento decisivo en el éxito de este proceso y, por tanto, en la determinación de la calidad educativa. Sin embargo, en la actualidad, las carencias y las reivindicaciones de los profesores se vienen arrastrando sin soluciones satisfactorias. Las diferentes condiciones contractuales y salariales, la limitada preparación inicial y formación continua, y la ausencia de una carrera docente que permita progresar en el ejercicio de su profesión están en la base del malestar de un profesorado que se enfrenta a sus compromisos sin el suficiente reconocimiento y apoyo social e institucional (Sáenz, 2010).

La relevancia del papel docente, como educadores, tutores y formadores, es indiscutible, pero requiere del auxilio complementario de las familias, de los mismos centros educativos y, a la postre, de la sociedad en su conjunto. Esta colaboración es necesaria para cumplir con los compromisos educativos de manera adecuada, según las respectivas competencias y esferas de influencia (Garreta, 2010). Por tanto, la calidad educativa se refleja también en la realización de los objetivos que ellos comparten desde posiciones distintas y que se resumen en el bienestar de los alumnos para que puedan desplegar sus proyectos individuales.

Nos detenemos aquí en la labor de los profesores y en los contenidos didácticos como fuente de calidad educativa, centrándonos en aquellas cuestiones relevantes en torno a

quiénes enseñan y qué se enseña. El ejercicio de las tareas docentes y los cambios en el diseño curricular reflejan los retos a los cuales se enfrenta el sistema educativo español para proveer los conocimientos, los valores y las habilidades que han de conformar el alumnado de la ESO.

### **3.1 El oficio de profesor: entre compromiso docente y reconocimiento social**

Algunos importantes informes internacionales (OCDE, 2005; Eurostat, 2009) consideran que la competencia, la motivación y la dedicación del profesorado son los elementos centrales para impulsar el funcionamiento del sistema educativo de un país. Asimismo, el papel desempeñado por los profesores incide de manera crucial en la calidad del proceso y de la oferta formativa. Sin embargo, estudios recientes destacan el descontento general del profesorado español, especialmente del personal docente que trabaja en la ESO (Pedró, 2006; Enguita, 2008; Marcelo, 2009)<sup>18</sup>, debido al deterioro progresivo de sus condiciones laborales y a la sobrecarga de tareas que están llamados a desempeñar.

La ESO es cada vez más compleja: los institutos se han convertido en espacios multiculturales que requieren una repuesta profesional adecuada para integrar la diversidad en la enseñanza. Los profesores encuentran numerosas dificultades para hacer frente a los compromisos que tienen encomendados y que se han visto ampliados en este escenario. Su lista de competencias abarca también el dominio de las nuevas tecnologías, un conocimiento multidisciplinario y las destrezas en las lenguas extranjeras. Por tanto, el nuevo papel de liderazgo y dinamización del proceso de enseñanza-aprendizaje aumenta las responsabilidades del profesorado, a la vez que la gestión del aula se vuelve más exigente que en el pasado.

La manera en que los profesores interactúan con sus alumnos para motivarles, guiarles y apoyarles resulta decisiva para el buen éxito en los estudios. Junto con su formación, es entonces imprescindible la complicidad personal en el aula, su convencimiento moral, racional y afectivo, además de su capacidad de ser un protagonista flexible, pero atento y respetado. Los retos actuales de la educación implican un mayor énfasis en la capacidad de analizar y producir información por parte de los estudiantes, empleando sus competencias para resolver problemas y tomar decisiones. Estas expectativas implican cambios en los contenidos, en las dinámicas del aula, en los procesos de evaluación y, por ello, una actualización constante del papel docente (Guerrero, 2010).

El profesorado se percibe con el derecho a recibir de la sociedad, especialmente a través de las autoridades educativas, el apoyo permanente, el respeto, la consideración y la compen-

---

18 Esta tendencia está confirmada por diversos informes en Europa que han detectado un malestar preocupante en los colectivos docentes que dan clase en secundaria. Los datos de algunos países como Francia y Alemania sobre el número de bajas laborales relacionadas con fenómenos de angustia y de estrés profesional son alarmantes, ya que se trata de una de las profesiones que ofrece el mayor número de casos similares. Contemporáneamente, en el Reino Unido, Holanda y Dinamarca está descendiendo el número de profesores, por considerarse un trabajo insuficientemente valorado (Raventós, 2005).

sación correspondiente al ejercicio de sus funciones. La importancia y el reconocimiento formal a su labor responden al creciente nivel de exigencia en la práctica educativa y didáctica. Sus tareas no se agotan única y exclusivamente en la impartición de una asignatura, sino que se extiende a las tutorías y puede continuar con las actividades extraescolares o con el seguimiento personalizado de aquellos alumnos con necesidades formativas especiales. Por ello, el sector no cesa en reclamar la provisión de medios y la promoción de las condiciones necesarias para facilitar el ejercicio de su profesión, así como una participación tangible de las familias de los alumnos y un inequívoco respaldo institucional (Feito, 2009).

Por otra parte, en tiempos recientes se viene hablando de “crisis de identidad” del docente en secundaria, expresión con la que se quiere indicar la desmotivación y la falta de implicación en el desempeño de sus labores. Una situación que viene acompañada por el desprestigio y la poca consideración hacia la profesión, tanto en términos retributivos como sociales, por la pérdida de autoridad en las aulas, y por la falta de apoyos institucionales tangibles en el desempeño de sus funciones (Pedró, 2006).

La situación laboral y las distintas condiciones contractuales de los profesores españoles pueden contribuir a explicar su situación laboral según el tipo de centro escolar. Frente a las condiciones óptimas, en términos económicos y de carrera, del profesorado de la escuela pública (mayoritariamente funcionarios), la inestabilidad de los profesores de las escuelas privadas y concertadas lleva implícita la necesidad de un esfuerzo permanente para mantener la seguridad y la continuidad del puesto de trabajo. Esto significa ganarse la confianza no solo de los alumnos y de los padres, sino también de los órganos directivos de los centros, que decidirán sobre la renovación de su contrato laboral (Guerrero, 2010).

El nivel salarial del profesorado español de primaria y secundaria es de los más elevados de la Unión Europea, por lo que no se puede hablar de una precarización en este ámbito, pero hay que matizar este dato referido únicamente a favor del profesorado funcionario. Los profesores de secundaria no están mal pagados en relación con sus colegas de la OCDE. Cobran parecido al inicio de su profesión y al término de ella, aunque tardan más años en llegar a ese sueldo final. Sin embargo, entre 1996 y 2008, cuando en casi todos los países los salarios de los docentes crecieron, en España se registró una contracción salarial de siete puntos porcentuales para los profesores de la ESO (Eurostat, 2009).

La formación del profesorado de secundaria ha sido un problema mal resuelto y presenta escasos avances comparados con los de sus colegas europeos (Pedró, 2006). Los profesores de la ESO son licenciados (o con titulaciones equivalentes) en distintas disciplinas. Hasta hace dos años, su única preparación oficial para enseñar en algún ciclo de la educación obligatoria era un breve Curso de Aptitud Pedagógica (CAP). El limitado interés de la Administración por la formación del profesorado se ha manifestado tanto en la imposibilidad de proporcionar un modelo formativo adecuado (regulado por la Ley General de Educación de 1970) como en la ausencia de inversiones en su especialización y trabajo en prácticas, cuya financiación queda íntegramente a cargo de las matrículas de los cursantes.

Desde 2010, la sustitución del CAP por el título de posgrado, con el Máster de Formación Inicial del Profesorado de Secundaria, constituye el primer paso en la mejora de la formación inicial del profesorado en secundaria. Con la puesta en marcha y el desarrollo de este máster se persigue perfeccionar su formación pedagógica y didáctica, complementándola con la tutoría y con el asesoramiento de docentes ya experimentados. Si bien el nuevo

modelo subraya la importancia y aumenta el grado de formación en experiencia del profesorado (un mínimo del 31% de los 60 créditos de que se compone deben dedicarse al *practicum*), aún se está lejos de los planteamientos de la Unión Europea de equiparar las dos fases de teoría y práctica que componen este máster (Carabaña, 2009).

De forma similar, sigue sin soluciones definitivas la formación permanente del profesorado. Es importante que los profesores sean profesionales flexibles y dinámicos, para ajustarse a todas las generaciones de jóvenes que vayan pasando por el sistema en el contexto de una escuela que asimila los cambios coyunturales de forma lenta, pero progresiva. Esto significa estar preparados como docentes para realizar sus deberes de enseñanza y enfrentarse a los desafíos de la sociedad actual. A pesar de que la preparación de los profesores se concibe como una exigencia imprescindible, los avances concretos en la formación permanente han sido escasos. Asegurarles las competencias que van a requerir a lo largo de sus trayectorias docentes puede aumentar su autoestima y restablecer su identidad profesional. De igual modo, mejorar sus conocimientos y habilidades para tratar las dificultades en el aprendizaje puede reducir el fracaso y el abandono del alumnado (Feito, 2009; Carabaña, 2010; Martín, 2010).

Las características de cada entorno escolar repercuten en el desarrollo de las labores docentes en cuanto a los contenidos y al nivel de exigencia de las enseñanzas que impartir. La falta de recursos humanos, económicos y materiales suficientes afecta a las posibilidades de enseñanza y a la gestión de las clases. En otros términos, una ratio desequilibrada de profesores y de educadores por estudiante, o el déficit de personal de apoyo, consultores y pedagogos incide en los resultados de los estudiantes y en el ambiente del aula. De hecho, en clases demasiado numerosas o descompensadas es más difícil atender a la individualidad y a las problemáticas de cada alumno (Cano, 2001).

El número medio de alumnos por clase y por profesor son factores que se consideran a la hora de valorar el funcionamiento del sistema educativo. En el primer caso, se considera un recurso para la mejora de los aprendizajes y un medio de apoyo al profesorado el garantizar que no se superaran los 30 alumnos por aula en cada curso de la ESO. Por su parte, el número medio de alumnos por profesor es un dato que refleja el grado en que los recursos humanos llegan al alumno. Este dato ha experimentado una disminución uniforme a nivel nacional, en todos los tipos de centro, pasando la ratio alumno-profesor de 15 a 11 entre los cursos 1997-1998 y 2007-2008. Durante este último curso, la media de alumnos por profesor en la enseñanza pública es igual a 10, mientras que en la privada es 14.

Según las etapas educativas, los centros con mayor ratio de alumnos por profesor son los que imparten las dos etapas obligatorias, bachillerato y formación profesional (15 alumnos por profesor), mientras que la relación es menor en los institutos que imparten la ESO y los ciclos postobligatorios (9 alumnos por profesor). Por comunidades autónomas, observamos que Cataluña está en la media nacional, le sigue el País Vasco con 10, mientras que Andalucía y la Comunidad de Madrid están por encima, con 13 y 12 alumnos por profesor, respectivamente. Por titularidad del centro, la región que presenta mayor ratio de alumnos por profesor en los centros públicos es Andalucía (16 alumnos por profesor); por encima de la media nacional también se sitúan la Comunidad de Madrid y Cataluña (11 y 10 alumnos por profesor), frente a los 9 alumnos por profesor que se calculan en el País Vasco (MEC, 2010a).

La proximidad entre profesor y alumno incide en el ejercicio de la función docente, en el sentido de provocar aprendizajes, interpretar y aplicar el currículum, y seleccionar los contenidos y las metodologías apropiadas según las circunstancias formativas. Igualmente, facilita despertar el interés, la creatividad, la curiosidad de los alumnos, al tiempo que contribuye a detectar los problemas afectivos, sociales, de salud y de aprendizaje, y, en su caso, a solucionarlos. Finalmente, la cercanía en esta relación fomenta la participación activa de los padres en el proceso educativo de sus hijos. Sin embargo, según los resultados presentados en los informes PISA (OCDE, 2009) y Eurydice (Eurostat, 2009), si se quiere conseguir la calidad educativa fomentando el protagonismo del profesorado, resulta más efectivo pagar mejor a los docentes que reducir el número de los alumnos por clase.

### 3.2 La responsabilidad de educar: una titularidad compartida

Las tareas de socialización primaria y secundaria de niños y adolescentes no son exclusivas de las escuelas, sino que se comparten con las familias. Es posible establecer una graduación, según su trascendencia, de los sujetos intervinientes en el proceso formativo, que va desde el papel primordial de la familia, pasando por la escuela, como complemento imprescindible, la sociedad y, en último término, las administraciones y los decisores políticos (Garreta, 2010). El punto de partida para distinguir a los responsables de la educación y de su calidad radica en la diferenciación entre “educación”, entendida como conjunto de conocimientos, hábitos y valores, y “sistema educativo”, identificado con los centros (colegios e institutos) predispuestos para la escolarización reglada. En el primer caso, hay corresponsabilidad entre padres y profesores para la transmisión de normas de comportamiento y principios educativos básicos; en el segundo, la educación se transfiere a estructuras institucionalmente constituidas y a sus profesionales como principales depositarios de las obligaciones formativas.

Hacer de los centros escolares unos núcleos educativos de calidad significa proporcionar a los adolescentes las reglas del mundo exterior y aquellas pautas de conducta que favorezcan relaciones sociales pacíficas y solidarias. En los últimos años, la existencia y la difusión de actitudes violentas entre los alumnos y el declive de la autoridad del profesorado en las aulas han irrumpido en el normal desarrollo de las actividades escolares. De igual modo, las conductas desviantes (consumo de drogas, marginación social y discriminación individual) no pueden ser abordadas de forma aislada y unilateral por el docente, sino que requieren la colaboración y ayuda de equipos de profesores y del propio instituto para garantizar un clima de orden, disciplina y respeto en las aulas. Asimismo, se precisa la implicación directa de las familias y de todas aquellas administraciones próximas al contexto escolar.

Hoy en día la preocupación por la progresiva merma de autoridad del profesorado es alta (Guerrero, 2010). Es un problema que preocupa a los centros educativos independientemente de su titularidad, aunque sea más acentuado en las escuelas públicas (Enguita *et al.*, 2010). Las coacciones morales y el empleo de la fuerza física para abusar o dominar son algunos ejemplos de los conflictos resaltados por los medios de comunicación, con especial frecuencia en los institutos de secundaria. Un caso paradigmático es el maltrato entre iguales, denominado *bullying*, que se caracteriza por ser una violencia entre compañeros



de clase, en la cual la víctima se siente indefensa ante las agresiones recibidas e incapaz de buscar una salida a esta situación por cuenta propia (Ortega, 2010)<sup>19</sup>.

Algunos autores sitúan el desencadenante de esta situación en la libertad que gozan los jóvenes y en la excesiva permisividad que se les otorga desde los propios hogares. Por otra parte, es necesario destacar también cómo ha cambiado la relación que el docente puede entablar con sus alumnos en los contextos escolares (Sánchez, 2005). El alumno pasa de depender de un profesor principal, ya que no único (el llamado “maestro-tutor”), con el que mantenía una relación global, multifacética y, sin duda, con un cierto componente afectivo, a depender de una variedad de profesores, cada uno dedicado a su asignatura, con sus propios criterios y forma de pensar y actuar. Esta situación se verifica sobre todo en la ESO y supone dos consecuencias claras: en primer lugar, la pérdida de la singularidad de quien personaliza la referencia principal para el alumno, sustituida ahora por exiguos segmentos de docentes que no siempre tienen la posibilidad de comunicarse entre ellos; en segundo lugar, la sustitución de la unidad de criterio (bueno o malo), que conllevaba la preeminencia del maestro único, por la dispersión y la inconsistencia de la autoridad, ante la yuxtaposición de criterios distintos ofrecidos por docentes a los que no es posible imponer coordinación alguna.

El papel principal de la familia en los compromisos formativos, de tutela y de provisión de bienestar para los hijos es incuestionable. Ahora bien, esta misión no es exclusiva ni excluyente, sino que, por el contrario, está matizada por el discurso de una necesaria colaboración de la escuela para educar y enseñar (Feito, 2009). Las dificultades derivadas del sistema económico y de empleo, así como las que resultan de la conciliación entre vida laboral y vida familiar, hace que las familias no consigan desempeñar sus roles en la esfera pública sin que estos afecten a sus obligaciones de crianza y educación. En consecuencia, en esta situación, la calidad educativa puede carecer de sus presupuestos basilares en los hogares.

Las familias buscan la complicidad de la escuela en la educación de sus hijos y, a su vez, los centros educativos requieren de la colaboración de los padres para desarrollar una acción pedagógica consensuada y efectiva (Garreta, 2010). La educación en las escuelas debe ser una continuación de la que se da en casa: se trata de una trayectoria formativa que a diario empieza en el hogar, donde reside su mayor peso, continúa en la escuela, y luego vuelve nuevamente a los respectivos puntos de partida, configurándose en la vida de los jóvenes a través de esta circularidad. Así es como las actitudes y los hábitos familiares se refuerzan paralela y contemporáneamente en la escuela. De ahí la oportunidad de construir y establecer alianzas entre padres y profesores, porque desempeñan funciones diferenciadas, pero complementarias, para el desarrollo de una acción pedagógica consensuada y efectiva.

---

19 Preferimos hablar de “conductas violentas” de los alumnos para comprender en ellas el “acoso escolar” como una de sus facetas principales en los centros de la ESO. En estas conductas es posible comprender una serie de comportamientos y de disposiciones personales aptas para perturbar la relación que un individuo (en nuestro caso, niño, chico o joven, independientemente del sexo) mantiene con los demás y desarrolla aportando algún daño (físico, psicológico, emotivo, social, etc.) a los demás, como, por ejemplo, a través del maltrato físico (amenazar con objetos contundentes, pegar, romper o robar cosas, etc.), del maltrato verbal (insultar, poner mote, hablar mal de alguien, etc.), de la exclusión social (ignorar a alguien, no dejar participar a alguien en una actividad, etc.) o mixto (amenazar con el fin de intimidar, obligar a hacer las cosas con amenazas, acosar sexualmente, etc.).

Uno de los canales oficiales de participación para las familias a la hora de hacer escuchar su voz sobre cuestiones educativas son las asociaciones de padres y madres de alumnos (AMPA). A través de este órgano, los padres se informan acerca del servicio educativo ofertado y respecto al tipo de enseñanza que estiman más conveniente para sus hijos. Aunque su capacidad de influencia en la dirección del colegio es limitada o meramente consultiva, el AMPA es un mecanismo que les permite conocer la vida interna en el instituto y opinar sobre cambios, problemas o mejoras concretas. Esta asociación es el foro en el que los padres pueden articular sus demandas con las del profesorado y con las condiciones y recursos existentes para lograr intervenciones puntuales o proyectos de más amplio alcance (por ejemplo, actividades extraescolares, provisión de material fungible, mantenimiento de las instalaciones, etc.). No obstante, no faltan reclamos desde estas asociaciones que piden un mayor papel decisor en la ordenación de los centros, especialmente en lo que se refiere a las funciones de orientación, refuerzo y diversificación curricular que se llevan a cabo en la ESO.

La participación de la comunidad escolar, entendida como la implicación y el compromiso de los distintos actores educativos, se garantiza a través del consejo escolar, integrado por profesores, padres, alumnos, personal no docente y un representante municipal. Este órgano constituye la vía por la que se canaliza la participación en la gestión y el control de los centros educativos de todos los sectores implicados. Las direcciones de los institutos ejercen su rol decisorio y su gestión desde los consejos escolares.

En la literatura española reciente sobre la ESO, existe un consenso en la necesidad de mejorar la eficacia de las escuelas públicas, otorgando mayor discrecionalidad estratégica a los centros directivos. Bajo este aspecto, se pretende acercar las escuelas públicas al modelo de gestión implantado en las privadas. Esta perspectiva redundante en una mayor autonomía académica, sobre todo por lo que se refiere a la oferta didáctica y a la organización interna en términos de contratación del cuerpo docente (renovación contractual y regulación de la interinidad). Algunos autores sugieren que esta autonomía debería ir acompañada de un mayor control externo de los resultados educativos, por ejemplo, consolidando las prácticas evaluativas en los diferentes ámbitos y niveles del sistema, con el fin de garantizar y mantener su buen funcionamiento (Enguita, 2008).

Hay aspectos que son específicos de la red pública y que hacen imposible una equiparación con las escuelas privadas: la condición de funcionario del profesorado, los sistemas de provisión de plazas, los derechos y las condiciones de trabajo, que difieren bastante del régimen laboral ordinario, el régimen disciplinario, la estructura de los complementos incentivadores, entre otros. La mejora de las instituciones educativas exige dar más confianza a los equipos directivos y lograr una participación gradual, pero decisiva, de las administraciones locales, juntamente con otras realidades sociales próximas a las escuelas. Así se hace partícipe a la comunidad más cercana y se inscribe el sistema educativo en su contexto socioeconómico y cultural de referencia y pertenencia. La condición para poner en práctica esta idea es ir constituyendo una red de instituciones y entidades que se impliquen en la educación de los jóvenes, colaborando con las escuelas, generalmente a través de programas impulsados por organismos o plataformas municipales (Prats, 2005).

### 3.3 La organización de la ESO: los cursos y las asignaturas

La calidad de la enseñanza está condicionada por la calidad de la acción educativa, según cómo sea definido e implementado el proyecto curricular. La política educativa relacionada con este aspecto abarca diversos componentes: el listado de las materias a impartir, las directrices metodológicas, los programas de estudio, el número de las horas lectivas, el seguimiento de las actividades y los baremos de evaluación. Para hacer frente a la extensión de la obligatoriedad escolar y a las características de los estudiantes, se han modificado la forma y los medios empleados para organizar cada asignatura, su estructura y prioridad en cada ciclo, los estándares de rendimiento que se exigen, la carga y la distribución de clases teóricas y prácticas, la extensión y profundización de su tratamiento en las aulas, además de los materiales didácticos accesibles y las técnicas experimentales adoptadas.

La ampliación de los objetivos de la ESO ha conllevado una mayor diversificación de la oferta curricular. En esta etapa se pretende combinar el principio de una educación común para todos con la atención a la diversidad mediante la introducción de contenidos curriculares flexibles y atractivos (Revenga, 2010). La educación básica del alumnado está fijada por el gobierno central en la forma de enseñanzas mínimas que corresponden al 55% de las materias previstas en las escuelas de las comunidades autónomas con lengua oficial, y al 65% de las materias que se imparten en las escuelas del resto de las comunidades. Los gobiernos regionales se encargan de establecer el resto de enseñanzas impartidas en su territorio, mientras que los centros escolares son los competentes para su desarrollo, estando obligados a ofertar la totalidad de las materias definidas en el marco de las indicaciones ministeriales.

Los programas de la ESO ofrecen una amplia variedad de asignaturas y opciones formativas. Junto con las troncales, se añaden otras optativas, mientras que educación física, plástica y religión han ido cambiando en carga horaria. En los tres primeros cursos el currículo es común, con programas de refuerzo de las capacidades básicas para el alumnado que lo necesite. El cuarto año está más enfocado hacia la orientación y hacia los posibles caminos a seguir, con más incidencia de la optatividad en los planes curriculares individuales (Tabla 1).

La concreción y el diseño curricular se han visto altamente modificados con la introducción de las competencias básicas a partir de la LOE. La inclusión de este concepto en el currículo conlleva un cambio en la orientación de las enseñanzas, en la integración y funcionalidad de los aprendizajes y en la conversión de instrumentos de evaluación (Coll, 2006). El encaje de las competencias en el sistema educativo supone considerar tanto la materia (los contenidos) como la forma (las prácticas), de modo que la adquisición de conocimientos se movilice adecuadamente para la resolución de tareas en un contexto definido (Moya y Luengo, 2010). Las competencias exigen el esfuerzo de identificar los contenidos en sentido amplio (valores y actitudes, además de conocimientos y habilidades) que hacen posible su adquisición y desarrollo. Las dificultades de llegar a un consenso respecto a su definición, articulación y coordinación con los contenidos y a su evaluación objetiva se plantean como aspectos críticos del modelo curricular basado en las competencias (Revenga, 2010).

<b>Tabla 1. Organización de la Enseñanza Secundaria Obligatoria</b>				
<b>Materias</b>	<b>Curso 1.º</b>	<b>Curso 2.º</b>	<b>Curso 3.º</b>	<b>Curso 4.º</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciencias de la naturaleza</li> <li>• Ciencias sociales, geografía e historia</li> <li>• Educación física</li> <li>• Lengua castellana y literatura y, si la hubiese, lengua cooficial y literatura</li> <li>• Lengua extranjera</li> <li>• Matemáticas</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciencias sociales, geografía e historia</li> <li>• Educación ético-cívica</li> <li>• Educación física</li> <li>• Lengua castellana y literatura y, si la hubiese, lengua cooficial y literatura</li> <li>• Lengua extranjera</li> <li>• Matemáticas</li> </ul>
<b>Comunes</b>	<p><b>Al menos en un curso:</b> (las administraciones educativas establecerán en qué curso/s)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación plástica y visual</li> <li>• Música</li> <li>• Tecnología</li> <li>• Educación para la ciudadanía y los derechos humanos</li> </ul>			<p>Tres materias a elegir por el alumnado entre las siguientes*:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Biología y geología</li> <li>• Educación plástica y visual</li> <li>• Física y química</li> <li>• Informática</li> <li>• Latín</li> <li>• Música</li> <li>• Segunda lengua extranjera</li> <li>• Tecnología</li> </ul>
<b>Optativas</b>	<p>En el conjunto de los tres cursos, se podrá cursar alguna materia optativa de acuerdo con el marco que establezcan las administraciones educativas. La oferta de materias en este ámbito de optatividad deberá incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Segunda lengua extranjera (las administraciones educativas podrán incluir la segunda lengua extranjera entre las materias obligatorias)</li> <li>• Cultura clásica</li> </ul>			<p>Se podrán cursar una o más materias optativas, de acuerdo con el marco que establezcan las administraciones educativas</p>
<b>Libre elección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enseñanzas de religión:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Religión</li> <li>- Historia y cultura de las religiones</li> </ul> </li> <li>• Atención educativa</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enseñanzas de religión:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Religión</li> <li>- Historia y cultura de las religiones</li> </ul> </li> <li>• Atención educativa</li> </ul>
<p>* La última modificación prevista para el curso 2011-2012 reorganiza el cuarto curso de ESO, introduciendo nuevas materias agrupadas en tres opciones a elegir por el alumno: a) educación plástica y visual, latín, música; b) biología y geología, física y química, tecnología; c) alimentación, nutrición y salud, ciencias aplicadas a la actividad profesional, tecnología. Estas opciones pueden combinarse con una de las siguientes materias comunes: informática; orientación profesional e iniciativa emprendedora; y segunda lengua extranjera.</p>				

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación referidos al curso 2009-2010

La LOE establece la transversalidad para la comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, las tecnologías de la información y la comunicación, así como para la educación ciudadana y en derechos humanos. Estos aspectos han supuesto en su conjunto un avance importante en la cantidad de conocimientos que hay que procesar, en el aumento de la carga lectiva en las escuelas, en el acceso a las informaciones y en la utilización de las nuevas técnicas y herramientas para estudiar y aprender.

La atención que las comunidades autónomas prestan al desarrollo de las competencias definidas en la LOE es muy diferente. Desde la Administración central se impulsa su implanta-

ción a través del Programa de Consolidación de las Competencias Básicas como eje esencial del currículo (COMBA). En Andalucía cuentan desde el curso 2009-2010 con el Programa de Integración de las Competencias Básicas (PICBA). Las actuaciones de la Comunidad de Madrid se han concretado en diferentes programas según el tipo de competencias a fomentar (entre otros, el Plan de centros educativos bilingües para la competencia lingüística; el Programa Convivir es vivir para socializarse a hábitos de convivencia democrática; el Programa GLOBE y el Programa de Educación Ambiental para aprender a interactuar con el mundo físico). En Cataluña se ha introducido una evaluación de las competencias adquiridas en segundo de ESO, que se añade a la prueba prevista por la LOE. En el País Vasco se ha reorganizado el currículo en términos de competencias en forma explícita desde el curso 2009-2010.

Las novedades más recientes referidas a la enseñanza en la ESO han sido la educación para la ciudadanía y las lenguas extranjeras, asignaturas introducidas por la LOE en los programas didácticos para cumplir con los compromisos educativos establecidos por la Unión Europea. Con estas materias se pretende mejorar la calidad del sistema educativo formando a los jóvenes como ciudadanos capaces de abrirse al mundo exterior en una dimensión global.

#### **A) La educación para la ciudadanía**

Junto con la adquisición de competencias, la formación en valores ocupa un lugar destacado en el currículo de la ESO. Educar a los jóvenes en los principios de igualdad, solidaridad y democracia, pilares en los que se fundamentan las sociedades occidentales, más que una opción es una necesidad (Llano, 2010). Se trata de un reto permanente, cuya importancia se acrecienta con la apertura hacia una sociedad civil cada vez más moderna e intercultural, pero todavía permanece al margen en la práctica de la enseñanza.

La inclusión con la LOE en los programas de estudio de la asignatura “Educación para la ciudadanía y los derechos humanos” en el último ciclo de la educación primaria y toda la secundaria responde al cumplimiento de la recomendación del Consejo de Europa de 2002 a los gobiernos de todos los países miembros de la Unión para que promuevan en sus sistemas educativos la defensa de los valores y de los principios democráticos del Estado de Derecho. Se pretende acercar al alumnado el entendimiento del entorno social, la comprensión de sus cambios y progresos, además de los fundamentos institucionales de la sociedad, de manera que la enseñanza socialice no solo en conocimientos, sino también en convivencia.

Es un propósito explícito de la LOE que estos valores lleguen a ser centrales durante gran parte de la enseñanza obligatoria, y tienen que surgir como temas de debate entre los estudiantes en las aulas de la ESO. Mediante el tratamiento de temas de actualidad, como la violencia de género, la homosexualidad, la sociedad multicultural, se persigue prevenir la formación de prejuicios sociales, raciales y sexuales. El entorno escolar se constituye de esta manera en una arena para posibilitar que los alumnos lleguen a entender estas cuestiones, puedan formular públicamente sus opiniones y adoptar actitudes basadas en la ética del respeto recíproco. El objetivo es favorecer y dinamizar la participación de los jóvenes para que aprendan a colocarse en la sociedad actual de manera responsable y autónoma, acreciendo su sensibilidad y fomentando su sentido crítico.

Sin embargo, la conveniencia de esta asignatura ha sido discutida y mediatizada como materia sesgada por una única ideología. La oposición a la asignatura desde los sectores más

conservadores se ha centrado en el contenido moral, en su sesgo político y, en consecuencia, en la vulneración del derecho de los padres a decidir sobre la educación moral de sus hijos. La polémica ha sido zanjada por el Tribunal Supremo (sentencia de enero de 2009) declarando que la asignatura no vulnera el derecho a la libertad ideológica y religiosa de los alumnos, ni constituye un adoctrinamiento siempre que esté centrada en la educación de principios y valores constitucionales.

## B) Idiomas extranjeros y lenguas vernáculas

La consideración de la importancia de aprender una lengua extranjera en la escuela es incuestionable, máxime dada su funcionalidad en una sociedad cada vez más interconectada con el resto del mundo. La puesta en valor de los idiomas en el sistema educativo se orienta a mejorar las opciones de inserción social y laboral, además del enriquecimiento del bagaje cultural y de capital humano que supone para los jóvenes. Esta prioridad queda reflejada en el Estudio 2.830 del Centro de Investigaciones Sociológicas (Barómetro de febrero de 2010). Según los datos de esta encuesta, el 63,1% de los españoles ni lee, ni escribe, ni habla inglés, y solo un 22,9% dice poder expresarse y escribir en este idioma<sup>20</sup>.

El estudio de una lengua extranjera está previsto en el currículo como materia obligatoria desde el primer curso de la ESO, mientras que el aprendizaje de una segunda lengua foránea se plantea como una materia optativa. En el curso 2008-2009, prácticamente la totalidad del alumnado de la ESO cursa una lengua extranjera (99,5%), siendo el inglés el idioma más impartido (97,7%). El porcentaje de alumnos de la ESO que estudia una segunda lengua extranjera ascendía al 40,4%, predominando entre esta segunda opción la lengua francesa (36,6%), seguida por otras lenguas (2,6%) y el inglés (1,1%). El análisis por autonomías del porcentaje de alumnado que cursa lengua extranjera como optativa coloca a los estudiantes andaluces y madrileños por encima de la media estatal (el 51% y el 45,4%, respectivamente), mientras que la opción de un segundo idioma entre los estudiantes vascos y catalanes es menor (el 28,45% y el 17,7%, respectivamente) (MEC, 2010d).

A pesar de la obligatoriedad del estudio de una lengua extranjera, los niveles de competencia en conocimiento lingüístico, comprensión y expresión escrita y oral del alumnado al final de la etapa de ESO no son satisfactorios. Todas las comunidades autónomas han puesto en marcha planes y programas dirigidos a fomentar el aprendizaje de idiomas a través tanto de becas y de apoyos personalizados, además de promover centros bilingües. En esta línea, es destacable la política de enseñanza bilingüe de la Comunidad de Madrid, con diversas medidas: el programa de colegios bilingües, el currículo integrado hispano-británico y la creación de secciones bilingües en los institutos de educación secundaria. El aprendizaje de lenguas extranjeras se impulsa a nivel nacional gracias también al programa de auxiliares de conversación extranjeros en el que se proporcionan nativos a los centros escolares, tanto desde el Ministerio de Educación como a través de la firma de convenios con las comunidades autónomas<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> A nivel comparado, España es el sexto país en la cola de Europa por población que habla al menos un segundo idioma (el 44% frente al 56% de la media comunitaria).

<sup>21</sup> Respecto al curso anterior, en el 2010-2011, los auxiliares de conversación extranjeros con respecto al total pasaron de 2.585 a 3.570. Andalucía y la Comunidad de Madrid presentan el mayor número de auxiliares y el crecimiento más importante de un curso a otro, aumentando de 684 a 940 y de 639 a 841. El aumento en Cataluña y el País Vasco ha sido moderado, pasando de 113 a 165 y de 127 a 134 respectivamente (MEC, 2010c).

La enseñanza de las lenguas es controvertida cuando se trata de lenguas vernáculas en las comunidades autónomas que disponen de lengua propia. En estos casos, el contenido curricular tiene que garantizar el aprendizaje tanto en castellano como en la lengua autonómica, por lo que el reto en estas regiones es alcanzar el plurilingüismo. En Cataluña, la lengua de inmersión escolar es el catalán y se imparten entre dos y tres horas semanales de castellano. En el País Vasco, se está experimentando un modelo trilingüe que reparte la enseñanza en 20% de castellano, 20% de euskera, 20% de lengua extranjera y 40% decidido por el centro en función del propio entorno social (Programa Marco de Educación Trilingüe).

### C) La alfabetización digital

La escuela ya no es la única institución que se encarga de la formación de los jóvenes, porque desde hace unos años ha dejado de ser la fuente exclusiva de acceso a la información y al conocimiento. Más bien, su éxito futuro depende de la capacidad para asumir e integrar escenarios educativos innovadores (Feito, 2009). La incorporación de las tecnologías digitales a los programas curriculares y de enseñanza en los ciclos escolares obligatorios representa un desafío estratégico para la calidad educativa. El objetivo es reducir la brecha generacional existente en la capacidad de uso del ordenador y de acceso a las redes virtuales de información y socialización. Asimismo, este cambio supone una profunda modificación del papel de los profesores, ya que ellos mismos tendrán que animar el proceso de aprendizaje en clase, explorando las potencialidades de Internet y de los programas informáticos.

La presencia de las nuevas tecnologías de la información en el proceso de enseñanza y aprendizaje representa un valor en alza para el éxito de la formación y educación de los jóvenes<sup>22</sup>. Aunque no existen evidencias empíricas que demuestren la incidencia real de estas herramientas en la mejora del rendimiento escolar, no puede ignorarse que las nuevas tecnologías ocupan cada vez más tiempo en la vida de los adolescentes (Sádaba y Bringué, 2010). Por ello, es preciso educarles en su uso responsable y seguro con el propósito de enseñarles a beneficiarse de los efectos positivos que estas puedan tener para su formación.

La utilización de Internet entre los niños de 10 a 15 años ha aumentado de un 50,4% en 2004 a un 85,1% en 2009. En este intervalo de tiempo ha crecido también su uso como herramienta de enseñanza-aprendizaje en los centros educativos, un 50,1% en 2009 frente a un 27,6% en 2004, y como instrumento para hacer los trabajos escolares, un 79,9% en 2009 frente a un 39,8% en 2004 (MEC, 2010c). A pesar de estos datos positivos, el informe PISA 2009 ha revelado notables dificultades entre el alumnado español de 15 años de edad, en comparación con sus coetáneos residentes en otros países de la OCDE, por lo que se refiere a las destrezas en lectura digital, es decir, en la capacidad de acceder, manejar, integrar y evaluar información; construir nuevos conocimientos a partir de textos electrónicos.

Una de las prioridades de las políticas educativas nacionales y autonómicas ha sido dotar a los centros escolares de instalaciones suficientes. Tanto el Estado (programa Escuela 2.0) como las regiones cuentan con programas específicos dirigidos a estos fines (entre otros,

---

22 Indicadores y datos de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación en Europa y en España, Instituto de Tecnologías Educativas (ITE), mayo de 2011.

Escuela TIC 2.0 en Andalucía, Plan Premia III y Eskola 2.0 en el País Vasco, Plan Educa-madrid en la Comunidad de Madrid, eduCAT1×1 en Cataluña).

El acercamiento de las nuevas tecnologías a las enseñanzas se mide por el número de ordenadores portátiles por alumno, el tipo de conexión a Internet y la formación del profesorado en los aspectos tecnológicos que permitan estos recursos en su práctica docente. Prácticamente todos los centros de ESO tienen conexión a Internet. Sin embargo, el número de alumnos por ordenador destinado a tareas de enseñanza y aprendizaje viene descendiendo desde 2005, cuando había un promedio de 8,8 hasta los 5,3 de 2009. El número de ordenadores es superior en la enseñanza secundaria que en la primaria y en los centros de titularidad pública (4,5 alumnos por ordenador) que en la privada (8,4 alumnos por ordenador). La implantación de las tecnologías digitales a nivel regional avanza a un ritmo desigual, con diferencias claras entre los 1,8 estudiantes por ordenador en Extremadura a los 7,4 de Baleares. Cataluña (4,3), País Vasco (4,1) y Andalucía (3,6) están por encima de la media nacional, mientras que queda distanciada la Comunidad de Madrid, con 7,2 estudiantes por ordenador (MEC, 2010c).



## El reto de la diversificación en la ESO

La incidencia en el funcionamiento del sistema educativo de los cambios demográficos y sociales ocurridos en España en la última década se refleja en la creciente diversidad del alumnado adscrito a la ESO. Tener en cuenta a los receptores de la educación contribuye a la mejora del proceso de enseñanza-aprendizaje, adecuándolo a la idiosincrasia de los jóvenes escolarizados en esta etapa. La heterogeneidad que presentan estos estudiantes es un aspecto que hay que considerar para configurar los currículos oficiales y para determinar su finalidad en consonancia con los objetivos de calidad educativa que se perfije el sistema.

El proceso de aprendizaje ha dejado de ser mecánicamente acumulativo para convertirse en un proceso constructivo. Esto significa alentar a los adolescentes a utilizar su inteligencia, y no solo su memoria, para adquirir conocimientos de forma activa y participativa. Sin embargo, hay casos de desviación de los correctos itinerarios escolares asociados a múltiples causas que dificultan el aprendizaje del alumno hasta provocar riesgos de desafección, marginación y exclusión. El fracaso y el abandono irrumpen en el normal desenvolvimiento de la escolarización, afectando a los resultados del alumno, a su permanencia en el sistema formativo y a sus trayectorias sociolaborales y biográficas.

Las dificultades en el aprendizaje no resueltas durante la etapa obligatoria, el absentismo prolongado y la frecuente repetición de curso son unas de las razones que conducen al abandono prematuro del alumnado<sup>23</sup>. La calidad del sistema educativo se mide según su capacidad para resolver estas cuestiones en los ciclos de la ESO.

La configuración del currículo escolar como un modelo flexible permite a los jóvenes trazar el itinerario que mejor responda a sus expectativas y necesidades, reduciendo o previniendo su desafección y el riesgo de conductas negativas. Los aspectos que requieren nuestra atención en este punto se centran en la diversificación del alumnado y de los currí-

---

<sup>23</sup> El abandono escolar constituye una elección o preferencia de salir de la educación reglada sin acabarla y sin obtener el título de graduado en secundaria (abandono prematuro), o dejar la escuela inmediatamente después de cumplir con la obligación escolar (abandono temprano). Comprende a las personas de entre 18 y 24 años de edad que no permanecen en ningún curso educativo superior, lo que, de acuerdo con la actual configuración del sistema educativo español, se corresponde con el bachillerato o los ciclos formativos de grado medio.

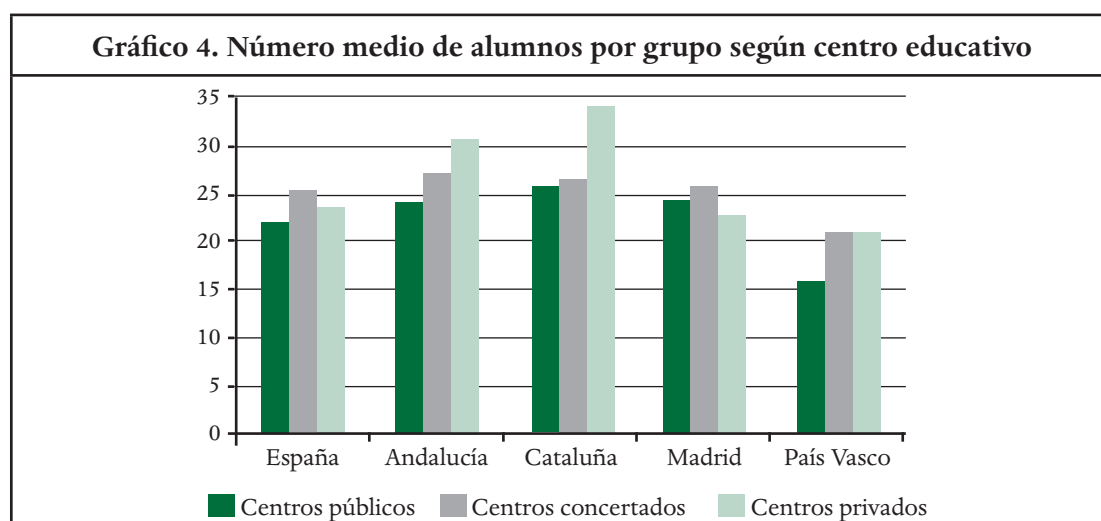
culos para responder a las dificultades asociadas a la escolarización de una amplia variedad de estudiantes.

#### 4.1 La composición del nuevo alumnado de la ESO

La población estudiantil de la ESO está prácticamente escolarizada en su totalidad. La obligatoriedad de la enseñanza ha llevado a los centros de educación secundaria a jóvenes que difieren tanto por la diversidad de su origen y procedencia como por sus características individuales. Desde el curso 1997-1998 al 2008-2009, el número medio de alumnos por aula en la ESO ha tenido una tendencia descendente, pasando de 27 a 24. Esta proporción, a nivel general, es menor en la enseñanza pública (23,5) que en la privada concertada (26).

Por comunidades autónomas, por encima de la media estatal se encuentran Cataluña, con un promedio de 28 alumnos por aula, Andalucía y la Comunidad de Madrid, ambas con 26 alumnos; en el País Vasco hay 20 alumnos por aula (Gráfico 4). En estas cuatro comunidades el número de alumnos en la enseñanza concertada es mayor que en la pública (MEC, 2010d).

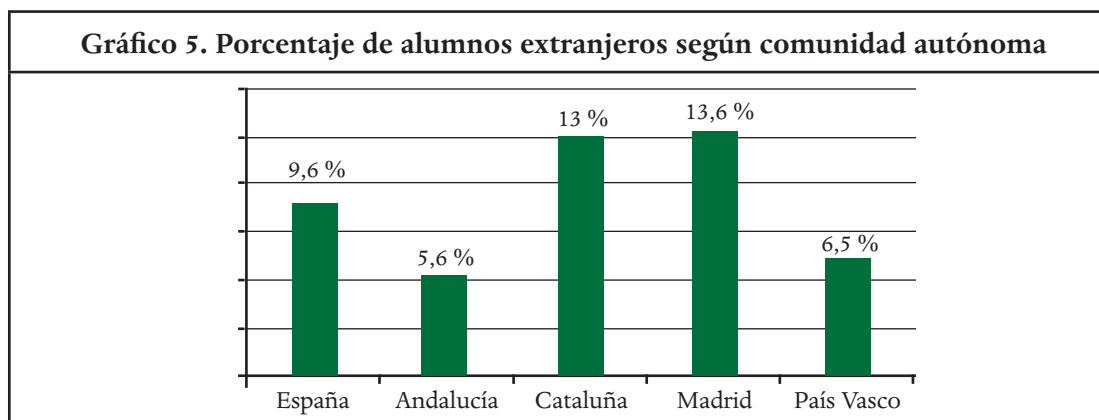
La presencia de los inmigrantes en las aulas ha crecido notablemente desde principios del 2000<sup>24</sup>. A nivel nacional y para el curso 2009-2010, los alumnos extranjeros en escuelas públicas suponen el 9,6% del total. A escala regional, para el curso de referencia, el porcentaje de estudiantes extranjeros sobre el total por comunidad autónoma es superior a la media nacional en la Comunidad de Madrid y Cataluña, mientras que el País Vasco y Andalucía están 3 y 4 puntos por debajo de la media (Gráfico 5). Su procedencia es diversa, aunque destaca el de origen latinoamericano respecto a los europeos comunitarios y a los africanos (Gráfico 6)<sup>25</sup>.



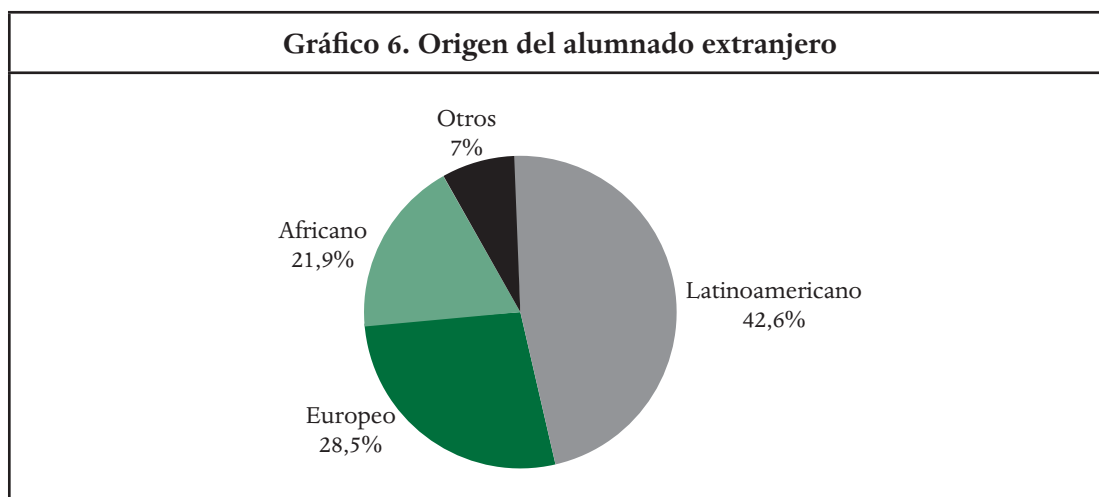
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación referidos al curso 2008-2009

24 Desde entonces, España presenta una de las mayores tasas de inmigración mundial. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, el porcentaje de nacionales extranjeros en 2009 era del 12% de la población presente en nuestro país, tres puntos y medio más con respecto a 2005 y casi diez con respecto al 2000.

25 En cuanto al país de origen, el porcentaje mayor de América Latina corresponde a Ecuador y Colombia (46,4% del total); de Europa proceden especialmente de Rumanía (28,3%); y de África sobre todo de Marruecos (19,5%) (MEC, 2010b).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación para el curso 2009-2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación para el curso 2009-2010

La presencia del alumnado extranjero disminuye a medida que aumenta el nivel formativo, concentrándose en los ciclos de primaria (48,5%) y ESO (29,3%). En esta última, su evolución marca una tendencia ascendente desde finales de los años noventa: en el curso 1997-1998 había 15.166 alumnos extranjeros matriculados, lo que representaba un 0,9% del total de esta etapa; en el curso 2009-2010, el número asciende a 216.792, un 12,1% del alumnado de ESO. Mirando la distribución de estos estudiantes según la titularidad del centro, es posible observar su alta concentración en las escuelas públicas de todas las comunidades autónomas. A este propósito, en el curso 2008-2009, cabe destacar Andalucía con un 86,8%, Cataluña con un 81,7%, y la Comunidad de Madrid con un 76,7%, mientras que el País Vasco presenta el porcentaje menor, con un 67,8% (MEC, 2010b). Durante el curso 2009-2010, a nivel nacional y con referencia al total de alumnos de los ciclos obligatorios (primaria y secundaria), la enseñanza concertada tiene el 26,1% de todos los estudiantes y acoge al 14,2% de los inmigrantes, mientras que la pública tiene el 67,2% del total, pero escolariza al 82,2% de los inmigrantes.

Las comunidades autónomas plantean programas de inmersión lingüística para garantizar la integración del alumnado extranjero en el sistema educativo. En las cuatro comunidades analizadas, la enseñanza del castellano se hace efectiva a través de aulas de acogida,

especialmente en la etapa de la ESO. En Andalucía las aulas temporales de adaptación lingüística se complementan con un programa de actividades extraescolares de apoyo para los chicos y las chicas de origen inmigrante. Cataluña tiene puesto en marcha un Plan para la lengua y la cohesión social. La Comunidad de Madrid cuenta, además del programa Aulas de enlace, con un Servicio de Apoyo Itinerante al Alumnado Extranjero. En el País Vasco se subvenciona a los centros educativos para ejecutar el Programa de interculturalidad y de inclusión del alumnado recién llegado.

Las minorías étnicas presentan una escolarización reducida en todas las autonomías, con índices que afectan a los niveles más avanzados del sistema, como la enseñanza secundaria, y más a las mujeres que a los hombres (Molina, 2011). En nuestro país, la comunidad gitana constituye la minoría étnica numéricamente más representativa<sup>26</sup>. El 70% de los niños gitanos asiste a clase con regularidad, aunque existen dificultades en la escolarización en la etapa de la ESO. Según datos del informe anual 2010 Discriminación y comunidad gitana, realizado por la Fundación Secretariado Gitano, entre un 30% y un 35% abandona la escuela antes de cumplir los 13 años y de forma generalizada a partir de los 15 años, siendo más significativo el caso de las chicas. El 68% del alumnado gitano tiene un nivel académico dos cursos por debajo del que le corresponde. Entre ellos, solamente un 10% termina la ESO con éxito.

La escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales, derivadas de discapacidades o trastornos mentales graves, tampoco es homogénea. Su incorporación en las aulas se fundamenta en los principios de inclusión y de normalización, aunque se contempla la posibilidad de su inserción en centros de educación apropiados cuando sus situaciones no pueden ser atendidas en las escuelas ordinarias. La presencia de este alumnado en los institutos presenta desigualdades claras según la titularidad pública o privada: en la ESO, para el curso 2008-2009, por cada 1.000 alumnos escolarizados en centros públicos había 21 alumnos con necesidades educativas especiales, frente a los 17 que acogían los centros privados concertados y los 2 que estaban en centros privados no concertados (MEC, 2010c).

La evolución de los ciclos de enseñanza hacia la equidad ha permitido que los grupos sociales desfavorecidos tengan acceso pleno a la educación básica (Carabaña, 2006). Hoy en día, nuestras escuelas ofrecen la oportunidad de estudiar a todos los alumnos sin considerar la procedencia familiar, y tampoco su condición cultural, económica y social. Bajo este aspecto, el sistema educativo español es uno de los más inclusivos de Europa (Carabaña, 2009); sin embargo, se siguen detectando diferencias significativas en el nivel de rendimiento entre el alumnado inmigrante y el autóctono. Los estudios de la OCDE revelan cómo, de forma invariable, los resultados obtenidos en las pruebas de competencias básicas (lectura, matemáticas y ciencias naturales) son inferiores para el alumnado inmigrante que asiste a las escuelas españolas (Carabaña, 2007). Esta situación muestra también la gran influencia latente, pero incisiva, que sigue teniendo el estatus socioeconómico de los alumnos sobre sus resultados educativos, ya que gran parte de los colectivos migrantes se insertan entre las franjas sociales más desaventajadas (CES, 2009; Pérez y Cabrera, 2009).

---

<sup>26</sup> Actualmente, el número de personas de etnia gitana se cifra alrededor de 700.000, es decir, el 1,4% de la población española. La región con mayor número de gitanos es Andalucía, seguida de Cataluña y Madrid.

Asimismo, son evidentes las desigualdades de oportunidades en el acceso de este alumnado a los estudios superiores. Los estudiantes procedentes de familias desestructuradas, conflictivas y con bajos niveles de renta y capital sociocultural tienen un acceso menor a la universidad y cuando lo hacen su elección apunta hacia carreras de ciclo corto, con alto riesgo de abandono. Estos datos llevan a algunos estudiosos a concluir que la escuela llega a ser una institución excluyente a partir de los ciclos de educación secundaria (Feito, 2009; Enguita *et al.*, 2010).

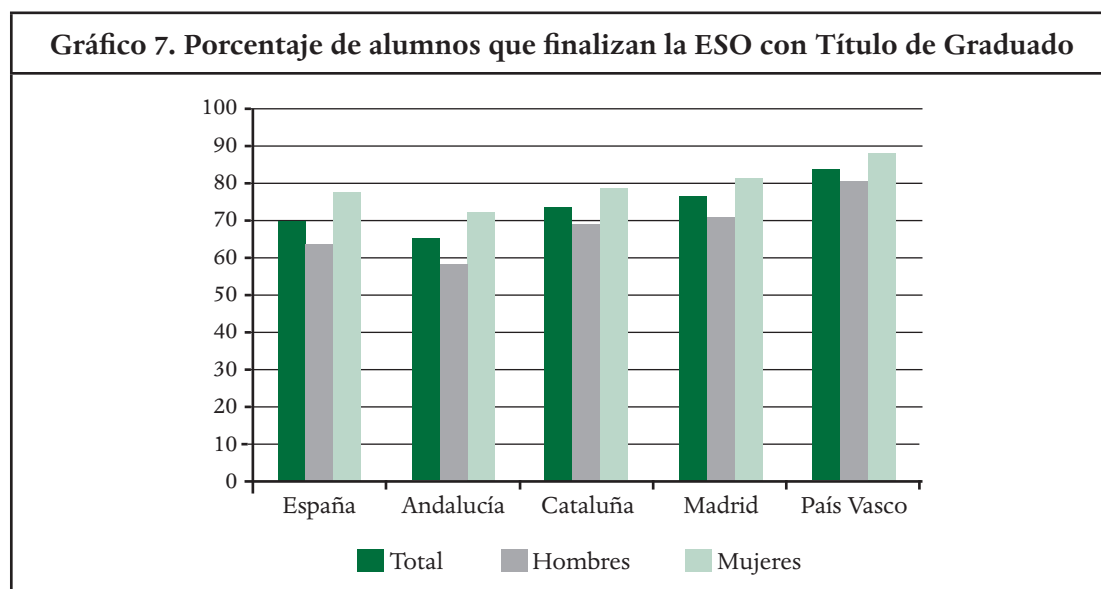
Las comunidades autónomas prevén actuaciones de compensación educativa que pretendan contrarrestar las situaciones desfavorables de los alumnos con riesgo de exclusión social. Estas medidas se orientan a la realización de actividades complementarias en horario no lectivo con el fin de conseguir que los alumnos más problemáticos mejoren los niveles de logro educacional. El desafío de la ESO, pues, consiste no solo en conseguir su escolarización plena y paralela a los autóctonos, sino también en que esta sea exitosa y enriquecedora.

#### 4.2 Aprovechamiento educativo y dificultades en el aprendizaje

El porcentaje de estudiantes que finalizan con éxito la ESO es una información relevante para conocer la calidad del sistema. Las tasas de graduación en la ESO marcan una tendencia negativa a nivel nacional desde el 2000, año en el que la proporción de alumnos titulados en esta etapa era igual al 73,4%. En siete años, el porcentaje descendió en cuatro puntos, de manera que en 2007 los alumnos graduados en la ESO representan el 69,3% del total.

En el curso 2007-2008, el porcentaje de alumnos que cumple regularmente el itinerario previsto en la ESO y acaba consiguiendo el Título de Graduado en Secundaria es del 72,1%. La tasa media de titulación es menor entre los varones (66,1%) que para las mujeres (78,5%). Estas tasas presentan diferencias importantes a nivel regional: superan la media estatal la Comunidad de Madrid (77,8%) y Cataluña (76%), y se queda por debajo Andalucía (67,2%). El País Vasco registra el mayor número de alumnos graduados en la ESO, con el 85,3%. El porcentaje de las graduadas supera netamente al número de sus coetáneos que acaba con éxito la ESO, tanto a nivel nacional como en cada una de las cuatro comunidades autónomas que integran nuestra muestra de análisis (MEC, 2010d) (Gráfico 7).

Si comparamos el rendimiento del alumnado de la ESO con los resultados de otros países de nuestro entorno, observamos que España se sitúa en una posición homologable. Las evaluaciones nacionales e internacionales muestran un sistema con una mayoría de alumnos que presentan resultados medios en la prueba PISA de 2009 (el 77,1% frente al 76,6% de los países de la OCDE) y tiene prácticamente la misma proporción de estudiantes con resultados bajos (el 19,5% frente al 18,8%). Sin embargo, es bastante reducido el número de alumnos con resultados altos y sobresalientes (el 3,4% frente al 7,7%). Gracias a estas evidencias, podemos concluir que el rendimiento de nuestros estudiantes de 15 años es similar al promedio OCDE, ya que, con sus 490 puntos, se sitúan por encima de la media de sus coetáneos procedentes de los demás países que participan en el informe PISA, 461 puntos (Carabaña, 2010).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación referidos al curso 2007-2008

Una aproximación autonómica a los mismos datos PISA del 2009 nos ayuda a apreciar mejor este punto: las Comunidades de Madrid, Cataluña y País Vasco se colocan claramente por encima de la media española en términos de rendimiento académico, mientras que Andalucía se sitúa en el puesto doce de entre las catorce comunidades que se examinaban<sup>27</sup>. Con carácter general, todas las comunidades autónomas han mejorado con respecto al precedente informe PISA, realizado en 2006. Asimismo, es posible revelar las diferencias regionales también en lo que se refiere a las tasas de fracaso y de abandono escolar.

El fracaso escolar se define, con carácter general, cuando un alumno no consigue los objetivos propuestos para su nivel y edad, y se comprueba un desaprovechamiento real de sus recursos personales e intelectuales. Este concepto es propio de nuestro sistema educativo y se concreta en la no obtención del título de graduado en la ESO que acredita el conocimiento de las enseñanzas básicas (dato que se toma como indicador de la calidad de esta etapa)<sup>28</sup>. Se puede entender como el resultado de un proceso caracterizado por múltiples factores: por un lado, al margen de la escuela, consideramos el nivel educativo de la familia de origen y la participación en el mercado de trabajo informal (Martínez, 2009); por el otro, en el contexto educativo, las bajas calificaciones, el absentismo y la repetición de curso son indicadores acertados de este problema con el cual puede encontrarse un estudiante (Benito, 2007).

27 Estos resultados son aún más claros si los desglosamos en sus componentes. En comprensión lectora, la Comunidad de Madrid (503 puntos), Cataluña (498) y el País Vasco (494) superan la media española (481) y el promedio de la OCDE (493), situándose por debajo Andalucía (461). Cataluña (496), la Comunidad de Madrid (496) y el País Vasco (510) se sitúan también por encima de la media española (483) y del correspondiente promedio de la OCDE (496) en competencia matemática; Andalucía (462) está por debajo. En competencia científica, la Comunidad de Madrid (508), Cataluña (497) y el País Vasco (495) quedan por encima de la media española (488) y solo la Comunidad de Madrid está por encima del promedio OCDE (501); a Andalucía la encontramos por debajo de ambas medias (469).

28 La literatura llama la atención sobre esta visión "administrativa" del fracaso escolar, definido como el hecho formal de no lograr el título académico obligatorio, frente a la concepción de los estudios de PISA en los que el fracaso escolar se define como no alcanzar cierto umbral preestablecido de conocimientos básicos. Mientras que esta última definición permite la medición del fracaso escolar como falta de un mínimo de conocimientos, la primera acepción tiene el inconveniente de no saber si el fracaso está asociado a un nivel alto o bajo de saberes, destrezas y capacidades, fijado de forma arbitraria por el Estado (Carabaña, 2004; Martínez, 2009).

Datos estadísticos confirman que el fracaso escolar –al igual que otros resultados del paso por el sistema educativo– no está distribuido uniformemente entre los alumnos de los diferentes estratos sociales. El éxito y el fracaso dependen del origen socioeconómico y cultural de los alumnos (Carabaña, 2004; Requena y Bernardi, 2005). Esta circunstancia aglutina en torno a ella variables como los recursos que tienen en el hogar de origen para estudiar y la elección de colegios públicos o privados-concertados (CES, 2009). Asimismo, los estudiantes procedentes de sectores depauperados, colectivos de inmigrantes y minorías étnicas están más expuestos a no concluir con éxito la escolarización obligatoria, tal y como apuntan las altas tasas de fracaso y abandono escolar entre este tipo de alumnado<sup>29</sup>.

El alto porcentaje de estudiantes en situación de fracaso no permite a nuestro sistema educativo alcanzar los niveles de calidad esperados. La tasa media de alumnos que no termina los estudios obligatorios en el curso 2007-2008 fue del 27,9%. El fracaso escolar español es el resultante de evidencias estadísticas muy diferentes entre las distintas comunidades autónomas. Supera la media nacional Andalucía (32,8%), mientras que se sitúan por debajo Cataluña (24,8%), la Comunidad de Madrid (22,2%) y el País Vasco (14,7%). En todas las regiones, el fracaso escolar es mayor entre los hombres que entre las mujeres (MEC, 2010d).

La extensión de la escolaridad obligatoria ha contribuido a la aparición de un grupo de alumnos que no se sienten a gusto en las escuelas y no se esfuerzan por avanzar en sus estudios ni logran finalizarlos con éxito. De hecho, los dos años de 14 a 16 se configuran como una franja de edad sensible al fenómeno del fracaso entre aquellos que evidencian su rechazo hacia el trabajo en clase, la convivencia con los compañeros, el respeto a los profesores o la aceptación de las reglas establecidas por el instituto. La desmotivación y la falta de interés por el estudio que reflejan los jóvenes al llegar a la adolescencia redundan en la inasistencia frecuente e injustificada a clase. Estas dinámicas se registran también entre los alumnos procedentes de hogares donde, independientemente de la situación socioeconómica adscrita, los padres no ejercen la necesaria vigilancia sobre el cumplimiento de la escolaridad obligatoria de sus hijos e hijas menores de edad (Navarrete, 2007; Enguita *et al.*, 2010).

Las actuaciones para el control y la prevención del absentismo escolar son, en gran medida, de naturaleza compensatoria. Las comunidades autónomas han elaborado planes de actuación, en colaboración con las corporaciones locales, para monitorizar las faltas a clases y el absentismo crónico. En Andalucía cuentan con un Plan integral de prevención, seguimiento y control del absentismo escolar para que las escuelas potencien la integración de los estudiantes en situación de riesgo social. En la Comunidad de Madrid, las Comisiones de Absentismo Escolar, municipales o de distrito, son las encargadas de las tareas de prevención, control y detección de este fenómeno. En el País Vasco, los poderes públicos intentan detener y reducir esta práctica negativa a través del Programa para garantizar el derecho a la educación: erradicación de la desescolarización y del absentismo escolar.

---

29 El 44% de los jóvenes extranjeros abandona antes de graduarse de la ESO, frente a una media nacional del 31%. Las tasas de abandono en edades entre los 17 y los 21 años para los inmigrantes que llegaron antes de cumplir los 17 años es del 49% en el caso de los varones y del 38% para las mujeres. Esta tasa aumenta al 78% y 82%, respectivamente, para los que llegaron a España después de cumplir los 17 años (Zinovyevan *et al.*, 2009).

Más allá de las cuestiones relativas a la conducta y al absentismo, cabe subrayar que la promoción automática y la repetición de cursos suponen cuestiones fuertemente conectadas con las dificultades de aprendizaje y con los consiguientes riesgos de fracaso y abandono prematuro. España se sitúa en una de las posiciones más altas de la OCDE en lo referido al crecimiento del alumnado repetidor: el hecho de que el 36% de los jóvenes que hicieron la prueba para PISA 2009 fueran repetidores es un buen indicador de esta situación.

El Consejo Escolar del Estado, en su Informe sobre el estado y situación del sistema educativo, referido al curso 2008-2009, manifiesta su preocupación por la evolución negativa de las tasas de idoneidad de los alumnos de la ESO, porque a través de estos datos es posible prever cuáles serán los resultados al finalizar la etapa, evidenciando quién realiza el curso que corresponde a su edad. En el tramo de edad referido a los estudiantes de secundaria, las tasas de idoneidad disminuyen según se hacen mayores. La tasa de idoneidad registrada en cuarto de ESO es igual al 58,7%, lo que significa que el 41,3% de los alumnos había repetido algún año académico. Las mujeres presentan una tasa de idoneidad más alta que sus compañeros (el 64,2% y el 53,6%, respectivamente). La tasa de idoneidad en la ESO ha descendido en la última década, situándose en el 65% al final del curso 1998-1999, aumentando con ello el número de repetidores en más de seis puntos porcentuales. Entre las comunidades autónomas que superan la tasa de idoneidad nacional a los 15 años están Cataluña (69,5%), la Comunidad de Madrid (59,5%) y el País Vasco (71,7%); por debajo de la media nacional se sitúa Andalucía, con un 53,7% (MEC, 2010d).

En 2008-2009, los mayores porcentajes de alumnado que repite curso se dan en la ESO, en todas las anualidades, repitiendo más los chicos que las chicas y siendo más alto el porcentaje de repetición en los centros de titularidad pública en comparación con los alumnos de los institutos concertados y privados (Tabla 2). En el año de referencia, mirando a la situación en cuarto de ESO, observamos que repite un 10,9% de alumnos, con una proporción entre el alumnado de los centros públicos (13,3%) que casi dobla la que se registra en los centros privados (6,8%). Por comunidades autónomas, en el año de referencia, y mirando solamente al cuarto curso, el porcentaje es menor en el País Vasco (5,8%), Cataluña (9,8%) y la Comunidad de Madrid (10,4%), mientras que en Andalucía, de cada 100 estudiantes, 16 repiten (MEC, 2010d).

	Primer curso			Segundo curso			Tercer curso			Cuarto curso		
	Total	Centros públicos	Centros privados	Total	Centros públicos	Centros privados	Total	Centros públicos	Centros privados	Total	Centros públicos	Centros privados
<b>España</b>	<b>15,3</b>	<b>18,5</b>	<b>8,8</b>	<b>14,1</b>	<b>17,0</b>	<b>8,0</b>	<b>13,9</b>	<b>16,8</b>	<b>8,4</b>	<b>10,9</b>	<b>13,3</b>	<b>6,8</b>
Andalucía	19,0	21,7	9,9	21,7	24,8	11,4	18,6	21,2	10,7	16,3	18,8	10,2
Cataluña	9,1	11,3	5,9	9,4	12,2	5,5	10,3	13,3	5,9	9,8	13,1	5,2
Madrid	13,9	18,7	8,2	11,6	15,4	7,1	12,8	16,8	8,5	10,4	14,0	6,6
País Vasco	7,6	9,9	5,7	7,7	10,1	5,9	7,0	9,1	5,4	5,8	6,8	5,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación referidos al Curso 2008-2009



Adoptar la repetición de curso como medida pedagógica es una opción controvertida. No hay evidencia empírica de que la repetición mejore el rendimiento de los alumnos. Al contrario, numerosos estudios indican que no existen beneficios inmediatos en la repetición y ponen de manifiesto sus efectos negativos en aspectos como el ajuste personal y social, el comportamiento en el aula, los resultados académicos y, a largo plazo, las más acuciantes dificultades para entrar en el mercado de trabajo (Benito, 2007; Martínez, 2009). Si miramos a nuestro entorno internacional, los países con mejores resultados educativos casi no emplean esta práctica escolar: en Finlandia, por ejemplo, el porcentaje de jóvenes de 15 años que ha repetido al menos un curso es solamente el 5% (Sahlberg, 2006).

La repetición es un indicador de dificultades objetivas basada en el comportamiento o en el rendimiento del alumno que permite tomar medidas oportunas en el supuesto de que se produzca o se reitere. Por ello, más que preocuparse por la repetición en sí misma, sería necesario proponer una intervención educativa eficaz para evitar esta práctica, tratando, en todo caso, de prevenirla a través de un seguimiento atento y constante.

### **4.3 La diversificación curricular del alumnado como estrategia de éxito**

La instauración en el sistema educativo español de la perspectiva constructivista supone una nueva concepción de la enseñanza como una actividad basada en la producción del conocimiento por parte de los estudiantes. En este sentido, la adopción como premisa metodológica del lema “aprender a aprender” supone un cambio de posición de los sujetos que intervienen en él, de manera que el alumno ahora deja de ser sujeto pasivo para formar parte activa del proceso formativo (Sánchez, 2005; Domínguez, 2007; CES, 2009). Con esta perspectiva se pretenden crear contextos favorables a nuevas estrategias didácticas proponiendo aulas con un clima motivacional e inclusivo, incidiendo no tanto en transmitir contenidos, sino en cómo aprender a construirlos y atribuirle sentido mediante la participación, el diálogo y la cooperación (Carbonell, 2005; Feito, 2006).

El desarrollo de las enseñanzas impartidas en la ESO es adecuado en la medida en que satisface la diversidad de vocaciones, actitudes e ídolos personales que caracteriza a la población estudiantil de esta etapa. El reconocimiento a todos los alumnos de poder demostrar y cultivar sus capacidades es uno de los principios que fundamenta la escuela comprensiva durante los últimos veinte años. Esta nueva forma de entender el proceso de enseñanza-aprendizaje se compromete a proporcionar al alumnado las oportunidades y las ayudas para su progreso formativo, académico e individual. El concepto de inclusión en el que se inspira este sistema está relacionado con la capacidad de garantizar el aprovechamiento óptimo de los alumnos, dando respuesta a aquellas especificidades que les definen por defecto (debilidad o dificultad) o por exceso (alta capacidad o sobredotación) respecto a la media.

El sistema educativo actual incide en la integración de los alumnos con menos capacidades y menor disposición para el estudio, pero no se ocupa directamente de los que destacan por su excelencia escolar. El reconocimiento del mérito como elemento integrante del proyecto curricular de los estudiantes evidencia una atención relativamente marginal por parte de las instituciones y de la opinión pública. En este sentido, es reseñable la iniciativa

puesta en marcha en el curso 2008-2009 en la Comunidad de Madrid para reconocer el aprovechamiento especial y el mérito académico de los alumnos que titularon en la ESO con calificaciones sobresalientes, concretado en la concesión de premios extraordinarios y diplomas de mención honorífica y de aprovechamiento.

Es tarea de la escuela conseguir un desarrollo armónico y equilibrado de las distintas inteligencias individuales (Feito, 2009). Por ello, conseguir la calidad educativa significa también ocuparse de los buenos estudiantes, valorar sus potencialidades y mejorar sus competencias. El último informe PISA llama la atención sobre la poca dedicación que el sistema educativo español presta a los alumnos con talento, que solo representan un 3,4% del total. Asimismo, se advierte de que “los objetivos de mejorar los resultados más altos y luchar para reducir los más bajos no deben ser excluyentes”.

La mayoría de los países de la OCDE da respuesta a las necesidades educativas de los jóvenes que destacan con programas específicos desde los propios centros. Si tomamos como ejemplo otra vez a Finlandia, el tercer país con mejores resultados en PISA, nos encontraremos con el paradigma concreto de la escuela comprensiva. Si bien los estudiantes en secundaria tienen una amplia capacidad de elección dentro del conjunto de materias obligatorias y optativas para construir su itinerario formativo, todos permanecen juntos hasta los 16 años. La clase sigue compacta hacia los mismos objetivos de aprendizaje, enriquecida por la participación plural en la didáctica. Equidad e inclusión no son objetivos, sino premisas ineludibles para una educación de calidad, respetuosa de la diferencia y no discriminatoria, con sesiones intensas de aprendizaje colectivo y sin renunciar a la presencia continua, pero discreta, de un profesorado altamente profesionalizado (Sahlberg, 2006).

El modelo de escuela que acoge nuestro sistema educativo se basa en aceptar y respetar las diferencias, incorporando a todo el alumnado y estableciendo medidas para cubrir las necesidades formativas de cada uno. Por ello, la atención a los alumnos que destacan por su excelencia debe estar contemplada en la atención a la diversidad. De lo contrario, frente a la enseñanza inclusiva se corre el riesgo de segregar en abierta contradicción con la concepción de la escuela como un lugar de aprendizaje de la convivencia y de la cohesión social (Enguita, 2008). Quedaría también desatendida la dimensión social de la educación y la pluralidad misma que la enriquece, además de comportar perjuicios sustanciales para la calidad y para la eficiencia del mismo sistema.

Siguiendo el ejemplo de Finlandia, la diversidad de aquellos alumnos que destacan por su mayor capacidad, interés y motivación para aprender debería abordarse dentro de las aulas, ofreciéndoles alternativas que les permitan desarrollar sus capacidades. El programa del Ministerio de Educación Profundiza apunta en este sentido. En la Comunidad de Madrid, desde el curso 1999-2000 se implementa el Programa de enriquecimiento educativo para alumnos con altas capacidades, en el marco de un convenio suscrito entre el Ministerio de Educación, la Consejería de Educación y Confederación Empresarial de Madrid-CEOE.

La atención a la diversidad del alumnado de la ESO se traduce en la modulación de la enseñanza mediante actividades de refuerzo, adaptaciones curriculares, materias optativas, actividades en grupos y en horario extraescolar. La efectividad de estas soluciones se ha cuestionado por considerarlas medidas de segregación, al separar y discriminar al

alumnado con más problemas (Feito, 2009). Asimismo, se advierte de que se trata de intervenciones que no dan soluciones satisfactorias a las causas que lo originan, ni evitan el absentismo prolongado, la repetición de cursos o aquellas situaciones familiares difíciles y con consecuencias directas en los estudios (falta de concentración, escasa dedicación, trastornos emotivos, etc.).

En la reducción del abandono escolar en la ESO y la disminución de la repetición de curso se ha establecido los programas de refuerzo, orientación y apoyo (PROA), que tienen un carácter compensatorio para los estudiantes de primero y segundo curso de ESO con problemas de aprendizaje. Estos programas se desdoblaron en planes de acompañamiento y de tutoría en la ESO. Los primeros se dirigen de manera individualizada e intensiva al alumno respecto de aquellas materias que le supongan una mayor dificultad; los segundos van dirigidos a la comunidad educativa del centro, que elabora sus propias actividades para mejorar aspectos concretos de la didáctica. Según datos del Ministerio de Educación referidos al curso 2010-2011, los centros educativos participan preferentemente en programas de acompañamiento (350 centros en Andalucía, 114 en la Comunidad de Madrid, 92 en Cataluña y 42 en el País Vasco), más que en programas de apoyo y refuerzo (170 centros en Andalucía, 154 en Cataluña, 50 en la Comunidad de Madrid y 14 en el País Vasco).

Para aquel alumnado que presenta dificultades generalizadas de aprendizaje y está en una situación de riesgo de finalizar la ESO, están previstos unos programas de diversificación curricular. Se trata de programas articulados en cuanto a la metodología y organización del currículo con el propósito de que el alumno, de tercero y cuarto curso, consiga las competencias básicas previstas para esta etapa. Al término del programa, si el alumno supera positivamente la evolución global de las áreas cursadas, se obtiene el Título de Educación Secundaria Obligatoria. En el curso 2008-2009, el 11,8% de los alumnos de cuarto de ESO ha seguido uno de estos programas, siendo ligeramente mayor entre los hombres (12,2%) que entre las mujeres (11,5%). Se trata de estudiantes mayoritariamente matriculados en centros públicos (15,4%) más que en la enseñanza concertada (6,5%). A nivel territorial, 11 de cada 100 alumnos cursaba un programa de diversificación curricular en la Comunidad de Madrid y 8 de cada 100 lo hacía en el País Vasco (MEC, 2010d), con una importante distribución según la titularidad del centro de pertenencia, como se puede apreciar en la Tabla 3<sup>30</sup>.

	Total				Tercer curso				Cuarto curso			
	Privados				Privados				Privados			
	Total	Públicos	Concertados	No concertados	Total	Públicos	Concertados	No concertados	Total	Públicos	Concertados	No concertados
<b>España</b>	<b>10,3</b>	<b>13,3</b>	<b>5,9</b>	<b>1,3</b>	<b>9,0</b>	<b>11,3</b>	<b>5,3</b>	<b>1,2</b>	<b>11,8</b>	<b>15,4</b>	<b>6,5</b>	<b>1,3</b>
Madrid	10,5	14,3	8,1	2,1	9,5	12,5	7,8	2,0	11,5	16,2	8,3	2,1
País Vasco	6,5	9,7	4,2	0,0	5,3	8,4	2,9	0,0	7,8	11,1	5,5	0,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación referidos al curso 2008-2009

30 No se dispone de datos para Andalucía y Cataluña.

#### 4.4 Orientación para el empleo o para la educación superior

El último año de la ESO desempeña un papel central en la orientación y preparación para la vida adulta, porque es una coyuntura densa en acontecimientos y cambios para el alumnado. Cuanto más próximo es el final de esta etapa, la didáctica se configura bajo la forma de asesoramiento para los jóvenes sobre sus salidas académicas y profesionales. Esta oferta se plantea como contribución necesaria para otorgar continuidad y coherencia al recorrido biográfico del alumno a través de un aprendizaje directo y de su puesta en práctica en situaciones concretas para comprobar el desarrollo de sus habilidades y actitudes personales.

En este marco, la diversificación de la oferta educativa permite a los alumnos elegir aquellas asignaturas y actividades que les gusten y les motiven más. La introducción de materias optativas voluntarias a partir del segundo curso de ESO tiene por finalidad iniciar al alumno en el proceso de elección que se irá definiendo en los sucesivos cursos, en los que poco a poco aumenta el grado de afinamiento de la propia trayectoria curricular.

De acuerdo con los datos que hemos recopilado para este estudio, el curso más problemático es cuarto de ESO. Este curso se define con un carácter orientador y en él los estudiantes tienen que manifestar por primera vez sus inclinaciones y preferencias entre un grupo de materias relacionadas con los campos de las ciencias o de las humanidades. El carácter propedéutico (orientado a los estudios universitarios) con el que se configura la ESO la condiciona enormemente, lo que implica que, aunque esta etapa sea un nivel terminal que puede conducir al bachillerato, a los ciclos formativos o al mercado de trabajo, la mayor parte de quienes la aprueban prefiere seguir estudiando para luego dirigirse hacia la universidad.

Las dificultades de la selección y la facilidad de equivocarse en la elección de las materias optativas por la poca información de las salidas posibles, por el desconocimiento de las propias inquietudes y potencialidades, además de por la falta de personalidad y madurez, son considerables. En este punto, la orientación, tanto de los profesores como de las familias, se revela transcendental, porque contribuye a clarificar las capacidades y los intereses de los estudiantes, a la vez que les ayuda a determinar los itinerarios a seguir. De esta forma, se ayuda al alumno a esforzarse en aquellos aspectos considerados más necesarios para sus estudios posteriores. Ponderar el consejo y el asesoramiento como mecanismos que desarrollen en el alumno las capacidades pertinentes de motivación y elección para continuar la formación reglada puede facilitar una transición vertical (de secundaria a los estudios superiores) lineal y coherente (Revenga, 2010).

El papel de profesores y tutores se complementa con la labor de los departamentos de orientación presentes en los institutos de educación secundaria. La actuación de estos centros se dirige al alumnado a través del diagnóstico de sus aspiraciones y preferencias y el consejo respecto a las opciones universitarias o profesionales que los alumnos tengan a su alcance después de la ESO. En la Comunidad de Madrid, los centros privados concertados reciben financiación específica para realizar estas tareas orientadoras con los alumnos de secundaria. En Cataluña, el Servicio de Información y Orientación Profesional facilita información detallada sobre el mercado de trabajo al profesorado, a los alumnos y a las familias en sesiones extensivas y periódicas de consulta.

Al papel orientador se añade el reto fundamental de prevenir y frenar el abandono temprano. La calidad educativa se mide sobre la base de las respuestas que el sistema de enseñanza puede proporcionar a quien se encuentre en situaciones de abandono antes de acabar los estudios. Además, dadas las correlaciones significativas entre el abandono educativo y la marginación sociolaboral en el largo plazo (CES, 2009), consideramos el abandono no solo como un problema educativo, sino también como un multiplicador del riesgo de pobreza para los ciudadanos con baja formación<sup>31</sup>. Por ello, es prioritario que los agentes educativos permitan a los alumnos corregir sus recorridos curriculares si estos han sido equivocados, o faciliten la reincorporación a la etapa formativa si en un momento se abandonaron los estudios para luego retomarlos y completarlos, reavivando su interés y dedicación.

El abandono temprano es la culminación de una trayectoria de resistencia a la participación en el sistema formativo reglado, constituye el resultado de un progresivo proceso de desvinculación de la escuela que tiene su origen mucho tiempo antes de que el problema se manifieste (Navarrete, 2007). España registra una tasa de abandono temprano (31%) que dobla a la media europea (15,3%), siendo más preocupante entre los hombres (36%) que entre las mujeres (25%). La evolución de este indicador ha seguido una tendencia descendente entre el curso 2008-2009 y el curso 2009-2010, pasando del 31,2% al 28,4%. Entre las razones que explican esta leve mejoría, se apunta la coyuntura económica, que está devolviendo los jóvenes a las aulas o alargando su permanencia en ellas ante la falta de ofertas de trabajo en las empresas. El abandono temprano varía según la región de referencia: el País Vasco (16%) y la Comunidad de Madrid (26,3%) se sitúan por debajo de la media estatal, mientras que Cataluña (31,9%) y Andalucía (37,5%) registran porcentajes netamente superiores y más preocupantes (MEC, 2010b).

Es necesario, pues, establecer mecanismos para que todos puedan conseguir un título en cada momento de su recorrido individual o incluso continuar aprendiendo de manera permanente. El tránsito de la formación al trabajo y viceversa, o de esta a otras actividades, parece posible y viable solamente incrementando la flexibilidad del sistema de escolarización. Cabe, por tanto, establecer conexiones entre los distintos tipos de enseñanza, facilitar el paso de unas a otras y permitir la configuración de vías formativas adaptadas a exigencias puntuales de actualización o especialización.

Con el propósito de promover y facilitar la inclusión de los jóvenes que no acabaron sus estudios con la certificación correspondiente están previstos los programas de cualificación profesional inicial (PCPI)<sup>32</sup>. Estos programas permiten a los jóvenes de 16 años obtener el título de graduado en la ESO, adquirir competencias profesionales básicas y conseguir una inserción laboral suficientemente satisfactoria. La última modificación normativa de principios de 2011 ha rebajado la edad para iniciar los PCPI a 15 años, con el fin de favorecer al alumnado con dificultades en la etapa de la ESO que se queda sin terminar los

---

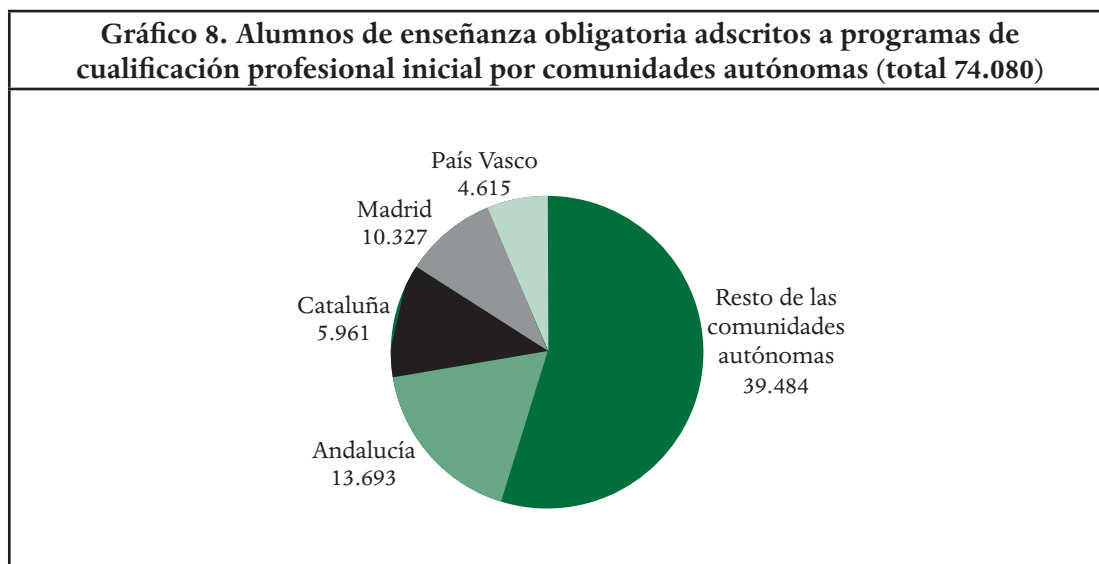
31 El informe 2010 de Eurostat –Condiciones de vida y de trabajo– indica que en 2008 el riesgo de pobreza para quienes dejaron de estudiar tras la enseñanza obligatoria era del 23,5% (casi cuatro veces mayor que los titulados universitarios o de formación profesional superior) y que más del 52% de ellos están desempleados o fuera del mercado laboral.

32 Los PCPI sustituyen en el curso 2009-2010 a los programas de garantía social (PGS), cuya finalidad y destinatarios son muy similares. El problema principal que planteaban los PGS era la ausencia de una titulación final, que se ha tratado de resolver mediante su reorientación hacia el logro de una cualificación profesional de primer nivel que permita la inserción laboral. Los alumnos que quedan adscritos a los PGS en el curso 2009-2010 son solamente 206 en todo el país.

estudios obligatorios. El total de los alumnos matriculados en PCPI en el curso 2009-2010 es de 74.080, más hombres (67,7%) que mujeres (32,3%). Son los centros públicos los que principalmente imparten y acogen al alumnado de estos programas (75,5%). Andalucía, la Comunidad de Madrid, la Comunidad Valenciana y Cataluña son las comunidades autónomas con mayor número de jóvenes que cursan algún PCPI en España (MEC, 2010c) (Gráfico 8).

La revalorización de la formación profesional en los últimos años se pone de manifiesto en el hecho de que ha pasado a estar entre las posibles alternativas de elección de los estudiantes para conseguir una inserción laboral estable, dejando de ser el cajón de sastre en el que se matriculaban todos aquellos que no tenían otra salida. Ahora se eligen conscientemente y de manera premeditada estos programas en la medida en que el joven pueda encontrar una alternativa viable a la carrera universitaria, ya que los módulos profesionales representan una vía rápida de formación para acceder al mercado de trabajo (Merino *et al.*, 2006)<sup>33</sup>.

El hecho de que en los institutos de educación secundaria se impartan todos los niveles secundarios (desde la ESO, pasando por el bachillerato y los dos niveles de la formación profesional) como medida posible para expandir la oferta de formación profesional es controvertido (Tabla 4). Mientras que en muchos casos se ha valorado positivamente esta polivalencia de los centros de secundaria, en otros no se ve un fácil encaje en un mismo centro entre los objetivos, la formación del profesorado, los modos de funcionamiento y la convivencia de los alumnos, que van desde los 12 años a los 19 o 20 (en el caso de los que cursan ciclos formativos de grado superior).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación referidos al Curso 2009-2010

<sup>33</sup> La evolución del alumnado matriculado en ciclos formativos de grado medio muestra una tendencia creciente tanto en su modalidad presencial como a distancia. En el intervalo de los años 1999-2000 a 2009-2010 los matriculados presenciales han pasado de 158.573 a 271.330, mientras que los matriculados para la formación a distancia entre estos años ha subido de 332 a 5.342 (MEC, 2010c).

<b>Tabla 4. Previsión del número de centros clasificados por el tipo de enseñanza</b>			
	<b>Total</b>	<b>Enseñanza pública</b>	<b>Enseñanza concertada y privada</b>
Centros de educación primaria y ESO	2.237	635	1.602
Centros de ESO/bachillerato/formación profesional	4.617	3.918	699
Centros educación primaria/ESO/bachillerato/formación profesional	1.348	4	1.344

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación referidos al curso 2010-2011

No obstante, cabe advertir una marcada desconexión de la formación profesional reglada (inicial) con los otros dos subsistemas de formación continua, dirigida a mejorar las competencias de trabajadores y técnicos en activo, y la formación ocupacional, dirigida a personas en paro laboral. Por ello, sería conveniente la especificidad de centros exclusivos en los que se pueda impartir formación continua y ocupacional a la vez (Merino *et al.*, 2007).

## Propuestas y conclusiones

La calidad de la ESO como pieza central de la escolarización reglada en España constituye una cuestión urgente y delicada para nuestro sistema de enseñanza. El análisis contrastado de los sistemas educativos autonómicos, a la luz de los objetivos europeos y de los indicadores de la OCDE, nos ha permitido poner de relieve las virtudes y deficiencias de la segunda fase de la escolarización obligatoria, al tiempo que se desprenden los logros y los retos pendientes para mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La calidad de la educación es la suma de las calidades de los sistemas educativos regionales. Sería conveniente, por tanto, articular las políticas educativas territoriales de forma concertada en torno a criterios compartidos de mejora educativa a nivel nacional. Una vía para ello es **potenciar los órganos de colaboración existentes y promover mecanismos de coordinación entre las comunidades autónomas** con el fin de establecer objetivos comunes teniendo en cuenta las diversidades económicas, culturales y sociales de nuestro país.

El apoyo a la enseñanza desde el esfuerzo financiero y el destino dado al gasto público constituye, en gran medida, condiciones de calidad de la oferta educativa. Las diferencias entre la inversión que cada autonomía hace en la etapa de secundaria se muestran en los niveles de gasto por alumno o profesor, en el número medio de alumnos por profesor y en la introducción de las nuevas tecnologías y de materias optativas. El sistema educativo del País Vasco destina a sus estudiantes de ESO casi 10.000 euros, mientras que a los alumnos andaluces se dedican 5.000 euros. En Cataluña y en la Comunidad de Madrid, el gasto público para cada alumno ronda los 6.000 euros. El número medio de alumnos por profesor, dato que refleja el grado en que los recursos humanos llegan al alumno, coloca a Cataluña y País Vasco con las mejores ratios, mientras que Andalucía y la Comunidad de Madrid están por encima de la media nacional. La alfabetización digital también avanza a un ritmo desigual entre las regiones. Por tanto, abordar la mejora de la educación no solo requiere una financiación más cuantiosa, sino también un **gasto público efectivo, es decir, una asignación de recursos dirigida a optimar aspectos cualitativos del contexto educativo.**



Las condiciones de calidad en las que se desarrolla el proceso de enseñanza están condicionadas por las características de los estudiantes. La heterogeneidad del alumnado de la ESO en cuanto a su procedencia familiar y extracción social es representativa y evidencia diferencias sustanciales según su distribución territorial. En el último lustro, la presencia de extranjeros en las aulas es creciente y particularmente significativa en la Comunidad de Madrid y en Cataluña. Asimismo, ha aumentado el número de alumnos con necesidades educativas especiales que asiste a los centros ordinarios y los que pertenecen a minorías étnicas (sobre todo gitanos). La presencia de estos estudiantes en las aulas puede repercutir en los resultados colectivos de las clases, por lo que precisa de recursos económicos y humanos adecuados para facilitar su integración y participación.

Una variable importante que incide en la prestación del servicio es la doble red de centros que supone en la práctica una escolarización dispar de los estudiantes y una distinta oferta de oportunidades a la hora de recibir educación. Esta situación se hace evidente con el desigual reparto del alumnado de la ESO que lleva a los institutos públicos a las clases populares y más desfavorecidas, además de la mayor parte del alumnado inmigrante y de los estudiantes con necesidades especiales, asumiendo el grueso del esfuerzo para atender alumnos que precisan más apoyo y seguimiento por parte de la institución escolar.

Sin llegar a establecer correlaciones significativas entre la condición del alumnado y los resultados educativos, este hecho pone de relieve el distinto tipo de acceso a la escolarización de esta población estudiantil. El diseño actual de los conciertos, más allá de aumentar las opciones educativas, reproduce estas diferencias y no facilita la integración plena de todos los estudiantes. Por ello, **una respuesta normativa eficaz es la escolarización de cuotas homogéneas de alumnos, de manera que todos los centros sostenidos con fondos públicos, independientemente de su titularidad, asuman equitativamente a chicos y chicas con dificultades de adaptación al trabajo en las aulas.**

En general, se constata una relación positiva entre el fracaso y abandono escolar y los índices de rendimiento académico. No obstante, la distinta distribución entre las comunidades autónomas de estos fenómenos obedece a circunstancias más complejas que aquellas que afectan exclusivamente al sistema educativo. Andalucía presenta las mayores tasas, por encima de la media nacional, en ambos casos. Estas cifras están en estrecha relación con la baja tasa de idoneidad del alumnado, el alto porcentaje de repetición y el bajo porcentaje de alumnos que acaban graduándose en la ESO. En el lado opuesto, el País Vasco muestra los datos mejores: un alto índice de graduados en la ESO, una alta tasa de idoneidad y un número comparativamente exiguo de repetidores y, por consiguiente, bajas proporciones de fracaso y de abandono escolar. La Comunidad de Madrid y Cataluña mantienen valores en torno a la media nacional, altos en todo caso. Para atajar estos fenómenos disruptivos en el proceso formativo, habrá que **profundizar en el diagnóstico y establecer planes de actuación que incidan en la capacitación individual y la inserción social de los jóvenes.**

La importancia que se le dan a los resultados de las evaluaciones internacionales ha movido a las comunidades autónomas a adoptar programas para mejorar el rendimiento escolar y el número de alumnos que siguen estudiando en los ciclos postobligatorios. Sin embargo, estas actuaciones requieren ir acompañadas de una financiación suficiente. El compromiso político de la importancia de elevar el gasto en educación se ha visto muy resentido con la actual crisis económica, con una reducción generalizada de los

presupuestos destinados a este ámbito por parte de todos los niveles administrativos. Esta coyuntura ha puesto de manifiesto que no acaba de calar la idea de que el esfuerzo financiero a favor de la educación tiene que verse como una “inversión” más que como un “coste”, dadas las ventajas que a la postre un joven bien formado puede tener para la sociedad. **Consolidar la idea de gasto público en educación como inversión y comprometer a todas las administraciones territoriales a mantener y aumentar esta tasa** constituye una necesidad inminente para colocar la escolarización reglada en el lugar que se merece.

El sistema educativo español se caracteriza por sucesivas reformas en los últimos veinte años que han sido sustentadas sobre la idea de la calidad, y más recientemente de la equidad, como objetivo esencial en un contexto en el que la formación escolar crece en importancia por su papel integrador en términos de cohesión ciudadana. Por otra parte, aún no se ha resuelto completamente el entendimiento de la calidad educativa y de sus dimensiones técnico-pedagógicas. En consecuencia, se encuentran dificultades prácticas a la hora de colmar las distancias todavía considerables entre la filosofía de las reformas precedentes, ricas en contenidos y en buenos propósitos, y su aplicación concreta.

Las reformas deben entenderse como intervenciones a largo plazo, ya que sus resultados van a aparecer en períodos posteriores a las administraciones que las promueven. Por tanto, solo la continuidad de los programas permite garantizar la consecución de los logros propuestos. Actualmente, la calidad educativa no carece de leyes, sino todo lo contrario: cabe recordar que los cambios legislativos por sí solos no provocan mejoras. No se trata de aprobar nuevas medidas, sino de reorientar y potenciar las ya existentes, de hacerlas productivas a través de su aplicación. **Se hace necesario, pues, un marco normativo consensuado entre actores sociales y políticos para hacer efectivo un nuevo sistema de enseñanza-aprendizaje**, evitando que este se resuelva como mera emanación de una única perspectiva partidista o ideológica.

En concreto, los objetivos de calidad que se pretenden alcanzar pasan por un plan de reforma de la ESO en el que queden reflejados los siguientes ejes, complementarios entre sí:

- **Adaptar la escuela a la realidad de los tiempos**

La escuela ya no es la única institución que se encarga de la formación. De su capacidad para asumir e integrar nuevos escenarios y agentes educativos depende buena parte del éxito que podrá lograr. Los cambios sociales y culturales exigen una revisión permanente de los sistemas educativos a fin de dar respuestas y adaptarse a los requerimientos de la modernización. Ello exige reformular los propios contenidos curriculares y metodológicos del sistema educativo. Se impone así una reflexión profunda sobre la finalidad de la ESO, sobre el grado de adecuación del currículo a la variedad de jóvenes que integran esta etapa y, por tanto, sobre la atención a la diversidad del alumnado. Con la ESO se debe proporcionar a cada estudiante unas oportunidades efectivas para formarse y alcanzar las capacidades generales y los conocimientos mínimos que se ajustan a sus realidades más próximas, de referencia y pertenencia. Además, la calidad se enlaza con la educación tanto en la vertiente de los rendimientos académicos como en lo que se refiere a la conducta personal y al estímulo de las potencialidades individuales de cara a los itinerarios biográficos futuros.

- **Invertir esfuerzos, económicos y humanos, en el tratamiento de la diversidad**

La atención personalizada al alumno durante su recorrido escolar, con un acompañamiento discreto, pero constante, a la vez enriquecedor y atento, por parte del profesorado puede repercutir positivamente en el éxito de su respuesta educativa. Por eso, junto con la actitud proactiva de los centros educativos para la atención a la diversidad del alumnado, se trataría también de empoderar el papel de los equipos docentes. Esto significa, por ejemplo, reservar en los horarios escolares tiempo para el desempeño de la acción tutorial, reducida como está en la actualidad en la ESO a una hora lectiva. Con el mismo propósito, habría que reforzar la presencia de profesionales expertos en educación especial y auxiliares multidisciplinares preparados para recuperar las carencias de los alumnos que se quedan atrás. Incidir en la diversidad supone ayudarles en las etapas de transición vertical (de primaria a secundaria y de secundaria a bachillerato), pidiéndoles un esfuerzo personal tangible en sus proyectos curriculares, detectando y estimulando la excelencia y los méritos académicos. De esta forma, el seguimiento personalizado en la ESO contribuye a descubrir las vocaciones de los/las adolescentes y a desarrollar sus potencialidades, informándoles y motivándoles también sobre las salidas profesionales y académicas a su alcance.

- **Apostar por el profesorado**

La relación directa y positiva que existe entre la calidad del profesorado y la calidad educativa es un hecho patente y contrastado. Actualmente, la formación inicial de los docentes está en un proceso de cambio sustentado en programas de mejora de su preparación didáctica. La formación continua precisa ser potenciada y reconsiderada, principalmente como vía para incorporar las mejoras curriculares derivadas de la incorporación de las competencias básicas, pero también como medio para llevar un cambio pedagógico determinante a las aulas. Dotar y asegurar las competencias que va a requerir a lo largo de su trayectoria docente puede aumentar la autoestima y restablecer la identidad profesional del profesorado, factores decisivos para su motivación y compromiso con la enseñanza. Asimismo, afinar los conocimientos y las habilidades que los profesores necesitan para identificar y tratar las dificultades en el aprendizaje puede contribuir a reducir el fracaso del alumno. Es evidente, entonces, la necesidad de prestigiar esta profesión, para lo cual habría que garantizar un mayor reconocimiento social y aumentar los salarios en función de la labor y de las funciones desempeñadas. A ello podría contribuir el fomento de la coordinación con las direcciones escolares, la colaboración con las asociaciones de los padres y, en último término, el aumento de la autonomía de los centros educativos.

Se trata, en definitiva, de construir el “pacto consensuado” antes mencionado alrededor de estos ejes de reforma. La calidad en la ESO podrá ser efectiva si se plantea e implementa en todos los niveles administrativos del Estado, respetando las peculiaridades territoriales y culturales de cada comunidad autónoma, y reforzando el papel de los profesores en las escuelas dentro de un marco de equidad, inclusión y diversificación curricular.

## Bibliografía

- Aróstegui, J. L., y Martínez Rodríguez, J. B. (coords.) (2008), Globalización, posmodernidad y educación: la calidad como coartada neoliberal. Madrid, Akal.
- Benito Martín, A. (2007), La LOE ante el fracaso, la repetición y el abandono escolar. *Revista Iberoamericana de Educación*, 43 (7): 1-11.
- Bonal, X., Tarabini, A., y Albaigés, B. (2010), “La Agenda de Lisboa como hoja de ruta para dinamizar los sistemas educativos europeos”, en Mulas-Granados C. (ed.). El Estado dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de Bienestar en Europa. Madrid, Editorial Complutense.
- Cano Sánchez-Serrano, J. S. (2001), El rendimiento escolar y sus contextos. *Revista Complutense de Educación*, 12 (1): 15-80.
- Carabaña Morales, J. (2004), “Educación y movilidad social”, en Navarro V. (ed.). El Estado de Bienestar en España. Madrid, Tecnos.
- Carabaña Morales, J. (2006), El progreso interclasista de la escuela pública (1985-2004). Argumentos para un debate razonado sobre la distribución del alumnado en el sistema educativo español. *Panorama Social*, 3: 7-26.
- Carabaña Morales, J. (2007), PISA 2006, sin novedad. *Claves de la Razón Práctica*, 179: 22-9.
- Carabaña Morales, J. (2009), Los debates sobre la reforma de la enseñanzas medias y los efectos de ésta en el aprendizaje. *Papeles de Economía Española*, 119: 19-35.
- Carabaña Morales, J. (2010), Tres medidas de eficacia segura contra el fracaso escolar. *Revista Participación Educativa*, 15: 142-50.
- Carbonell Paris, F. (2005), Educar en tiempos de incertidumbre, equidad e interculturalidad en la escuela. Cuadernos de Educación Intercultural. Madrid, La Catarata.
- CES-Consejo Económico y Social (2009), Sistema educativo y capital humano, Colección Informes, 01/2009 febrero, Madrid.
- Coll, S. (2006), Lo básico en la educación básica. Reflexiones en torno a la revisión y actualización del currículo de la educación básica. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 8 (1).

- Comisión Europea (2002), Educación y formación en Europa: sistemas diversos, objetivos compartidos para 2010. Luxemburgo, Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Domínguez, J. (2007), Finalidades de la educación en una sociedad democrática: alternativas para un sistema escolar democrático. Madrid, Ministerio de Educación.
- Enguita Fernández, M. (2008), Escuela pública y privada en España. La segregación rampante. *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 12 (2): 42-69.
- Enguita Fernández, M., Mena Martínez, L., y Riviere Gómez, J. (2010), Fracaso y abandono escolar en España. Colección Estudios Sociales n. 29. Barcelona, Fundación La Caixa.
- Esteve, J.M. (2003), La tercera revolución educativa. La educación en la sociedad del conocimiento. Paidós, Barcelona.
- Estruch Tobella, J. (2003), "Calidad educativa: mucho más que una ley", en Gairín Sallán, J., y Casas M. (coords.). **La calidad en educación: algunas reflexiones en relación con la Ley de Calidad**. Madrid, Ciss Praxis.
- Etxeberria, F. (2000), Políticas educativas en la Unión Europea. Barcelona, Ariel.
- Eurostat (2009), Eurydice. Key Data on Education in Europe. Bruselas, Comisión Europea.
- Feito Alonso, R. (2002), Una educación de calidad para todos: reforma y contrarreforma educativas en la España actual. Madrid, Siglo XXI de España.
- Feito Alonso, R. (2006), Otra escuela es posible. Madrid, Siglo XXI de España.
- Feito Alonso, R. (2009), Éxito escolar para todos. *Revista Iberoamericana de educación*, 50: 131-51.
- Gairín Sallán, J. (1999), La calidad, un concepto controvertido. *Educación*, 24: 11-45.
- Garreta, J. (2010), "La participación de las familias en la escuela", en Feito, R. (coord.). Sociología de la educación secundaria. Madrid, Graó, Ministerio de Educación.
- Guerrero, A. (2010), "El profesorado de los institutos de educación secundaria: estructura, prestigio y acción", en Feito, R. (coord.). Sociología de la educación secundaria. Madrid, Graó, Ministerio de Educación.
- Llano, A. (2010), "Tradición, experiencia y crítica: reflexiones a partir de la distinción entre ética pública y ética privada presente en las STS del 11-2-2009", en Souto Paz J. A. (dir.). *Educación, democracia y ciudadanía*. Madrid, Dickinson.
- López, F. (2004), La gestión de la calidad en educación. La Muralla, Madrid.
- Lorenzo Vicente, J. A. (2005), "El sistema educativo español", en Monclús Estella A. (coord.). Educación y sistema educativo. Madrid, Universidad Complutense.
- Marcelo García, C. (2009), "Formalidad e informalidad en el proceso de aprender a enseñar", *Revista de Educación*, 350: 31-55.
- Martín Gordillo, M. (2010), "¿Qué se puede hacer? Algunas propuestas (razonables) para promover el éxito escolar", *Revista Participación Educativa*, 15: 105-14.
- Martínez García, J. S. (2009), Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO. *Revista de Asociación de Sociología de la Educación*, 2 (1): 56-85.

- MEC-Ministerio de Educación y Ciencia (2007), Datos Básicos de la Educación en España en el Curso 2006/2007. Madrid, Secretaría General Técnica (Oficina de Estadística), Subdirección General de Información y Publicaciones.
- MEC-Ministerio de Educación (2010a), Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2010. Madrid, Secretaría General Técnica.
- MEC-Ministerio de Educación (2010b), Objetivos de Educación para la década 2010-2020, Plan de Acción 2010-2011. Madrid, Secretaría General Técnica.
- MEC-Ministerio de Educación (2010c), Datos y cifras. Curso escolar 2010/2011. Madrid, Secretaría General Técnica.
- MEC-Ministerio de Educación (2010d), *Estadística de la Enseñanza en España niveles no universitarios. Curso 2008-2009*. Madrid, Oficina de Estadística del Ministerio de Educación.
- Merino, R.; García, M. y Casal, J. (2006), De los Programas de Garantía Social a los Programas de Cualificación Profesional Inicial. Sobre perfiles y dispositivos locales, en *Revista de Educación*, 341: 81-98.
- Molina, F. (2011), “La escolarización de minorías étnicas y de inmigrantes”, en Feito R. (coord.). *Sociología de la educación secundaria*. Madrid, Graó, Ministerio de Educación.
- Moya Otero, J., y Luengo Horcajo, F. (2010), La concreción curricular de las competencias básicas: un modelo adaptativo e integrado. *Revista Participación Educativa*, 15: 127-41.
- Muñoz Machado, S. (1998), *Servicio público y mercado*, Tomo I. Civitas, Madrid.
- Murillo, F.J., Cerdán, J., y Grañera, M. (1999), Políticas de calidad y equidad en el sistema educativo español, *Revista de Educación*, 319: 91-113.
- Navarrete Moreno, L. (2007), *Jóvenes y fracaso escolar en España*. Madrid, Instituto de la Juventud.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. París, Directorate of Education.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008), *Education at a Glance*. París, Directorate of Education.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009), *PISA 2009 Results. What Students Know and Can Do*. París, Programme for International Student Assessment.
- Ortega, R. (2010), *Agresividad injustificada, bullying y violencia escolar*. Madrid, Alianza.
- Pedro, F. (2006), Un diagnóstico de la situación del profesorado en España desde una perspectiva comparativa. *Revista de Educación*, 340: 243-64.
- Pérez Esparrells, C., y Vaquero García, A. (2009), La financiación de la enseñanza obligatoria en un contexto de cambios demográficos y sociales. *Papeles de Economía Española*, 119: 228-45.
- Pérez Sánchez, C. N., y Cabrera Rodríguez, L. J. (2009), “Características familiares de los alumnos y variabilidad del rendimiento educativo”, en Fernández Díaz, R., Centella Moyano, M., y Chaves Carrillo, M. (eds.). *La comunidad educativa ante los resultados escolares*. Badajoz, Milrazones.
- Prats, J. (2005), “El sistema educativo Español”, en Prats, J., y Raventós Santamaría, F. (dir.). *Los sistemas educativos europeos. ¿Crisis o transformación?* Colección Estudios Sociales 18. Barcelona, Fundación La Caixa.

- Puelles Benítez, M. (2009), "Calidad, reformas escolares y equidad social", en Rego Santos, M. A. (ed.). Políticas educativas y equidad social. Barcelona, Octaedro.
- Raventós Santamaría, F. (2005), "La crisis de los sistemas educativos europeos", en Prats J. y Raventós Santamaría, F. (dir.). Los sistemas educativos europeos. ¿Crisis o transformación? Colección Estudios Sociales 18. Barcelona, Fundación La Caixa.
- Requena, M., y Bernardi, F. (2005), "El sistema educativo", en González, J. J., y Requena, M. (eds.). Tres décadas de cambio social en España. Madrid, Alianza Editorial.
- Revenga, A. (2010), "El currículo en la educación secundaria", en Imbernón, F. (coord.). Procesos y contextos educativos: enseñar en las instituciones de educación secundaria. Madrid, Graó, Ministerio de Educación.
- Roca Cobo, E. (2010), El abandono temprano de la educación y la formación en España. *Participación Educativa*, 5: 58-85.
- Sádaba, C., y Bringué, X. (2010), Niños y adolescentes españoles ante las pantallas: rasgos configuradores de una generación interactiva. *Revista Participación Educativa*, 15: 86-104.
- Sáenz Almeida, P. (2010), Por qué un Plan Urgente y Generalizado en la ESO. *Revista de Participación Educativa*, 15: 8-25.
- Sahlberg, P. (2006), Subiendo el listón: ¿Cómo responde Finlandia al doble reto de la educación secundaria? *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 10 (1): 1-21.
- San Segundo, M. J. (2009), ¿Merece la pena elevar el gasto educativo? *Papeles de Economía Española*, 119: 208-27.
- Sánchez Delgado, P. (coord.) (2005), El proceso de enseñanza y aprendizaje. Madrid, Instituto de Ciencias de la Educación, Editorial Complutense.
- Zinovyevan, N., Felgueroso, F., y Vázquez, P. (2009), "Inmigración y Resultados Educativos en España", en Boldrin, M. (ed.). Efectos Económicos de la Inmigración en España. Jornadas sobre Inmigración (I informe). Madrid, FEDEA, Marcial Pons.

---

# Índice de Tablas y Gráficos

## Tablas

Tabla 1. Organización de la Enseñanza Secundaria Obligatoria.....	36
Tabla 2. Porcentaje de alumnado de ESO que repite curso por titularidad del centro. ....	48
Tabla 3. Porcentaje del alumnado que cursa Programas de Diversificación Curricular en 3º y 4º cursos de la ESO, por titularidad.....	51
Tabla 4. Previsión del número de centros clasificados por el tipo de enseñanza. ....	55

## Gráficos

Gráfico 1. Porcentajes de gasto público en educación.....	22
Gráfico 2. Distribución de centros educativos por comunidad autónoma. ....	26
Gráfico 3. Distribución del alumnado de ESO según centro educativo. ....	26
Gráfico 4. Número medio de alumnos por grupo según centro educativo.....	42
Gráfico 5. Porcentaje de alumnos extranjeros según comunidad autónoma.....	43
Gráfico 6. Origen del alumnado extranjero. ....	43
Gráfico 7. Porcentaje de alumnos que finalizan la ESO con Título de Graduado.....	46
Gráfico 8. Alumnos de enseñanza obligatoria adscriptos a PCIP por CCAA. ....	54



## Trabajos publicados

- EP 1/1999 Cuadernos con alternativas 1. Varios autores.
- EP 2/1999 Cuadernos con alternativas 2. Varios autores.
- EP 3/1999 Bases para una reforma de la política. Varios autores.
- EP 4/2000 La educación a debate. Victoria Camps.
- EP 5/2000 Un pacto de Estado para la justicia. Varios autores.
- EP 6/2000 Sistema Nacional de Salud. Javier Rey.
- EP 7/2001 La Universidad Europea del Trabajo. Varios autores.
- EP 8/2001 La judicialización en la Unión Europea. Quién gana y quién pierde. Antonio Estella.
- EP 8 bis/2001 La liberalización de los servicios de interés económico general. Un modelo progresista dentro y para Europa. Leonor Moral.
- EP 9/2002 La armonización del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el marco del debate federalista. Posibilidades y límites. Violeta Ruiz.
- EP 10/2002 La participación de los españoles en elecciones y protestas. Belén Barreiro.
- EP 11/2002 La Constitución europea y la Carta de Derechos fundamentales. María Luisa Fernández.
- EP 11 bis/2003 El proceso constituyente europeo en sentido estricto. Relanzar la integración desde la ciudadanía. Rosa Velázquez.
- EP 12/2003 Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales. Eloísa del Pino y César Colino.
- EP 13/2003 El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington. Carlos Garcimarán y Santiago Díaz de Sarralde.
- EP 14/2004 El modelo social en la Constitución europea. José Vida.
- EP 15/2004 Los procesos migratorios. Alternativas al discurso dominante. Arantxa Zaguirre.
- EP 16/2005 La enseñanza de la religión católica en España. Margarita Lema.
- EP 17/2005 Ciudadanía y minorías sexuales. La regulación del matrimonio homosexual en España. Kerman Calvo.
- EP 18/2005 La financiación de las confesiones religiosas en España. Alejandro Torres.
- EP 19/2006 Propuestas para la reforma del sistema electoral español. Rubén Ruiz.
- EP 20/2006 Mujer y vivienda. Una aproximación al problema de la vivienda desde una perspectiva de género. Jordi Bosch.
- EP 21/2006 La restricción de derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo. M.<sup>a</sup> Ángeles Catalina Benavente.
- EP 22/2006 Una propuesta para la enseñanza de la ciudad democrática en España. Irene Martín Cortes.
- EP 23/2006 Los símbolos y la memoria del Franquismo. Jesús de Andrés Sanz.
- EP 24/2007 Cambios en las relaciones de trabajo y derecho a la huelga. Xavier Solà Monells y Daniel Martínez Fons.
- EP 25/2007 Modelos familiares y empleo de la mujer en el Estado de bienestar español. Almudena Moreno Mínguez.
- EP 26/2007 La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención. Anabel Moriña Díez.
- EP 27/2007 La reforma del Senado. Alberto Penadés e Ignacio Urquizu-Sancho.
- EP 28/2007 Un nuevo enfoque de la solidaridad autónoma a través de los Fondos de Compensación Interterritorial. Roberto Fernández Llera y Francisco J. Delgado Rivero.
- EP 29/2007 Derecho de asilo y mutilación genital femenina: mucho más que una cuestión de género. Yolanda García Ruiz.
- EP 30/2008 El desarrollo de políticas públicas locales como garantes de la satisfacción de los ciudadanos. Pablo Gutiérrez Rodríguez y Marta Jorge García-Inés.
- EP 31/2008 El turismo residencial y las políticas públicas europeas. Fernando J. Garrigós Simón y Daniel Palacios Marqués.

- EP 32/2008 La economía social y su participación en el desarrollo rural. Andrés Montero Aparicio.
- EP 33/2008 Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición. Pedro Brufao Curiel.
- EP 34/2008 La dimensión territorial de la pobreza y la privación en España. Jesús Pérez Mayo.
- EP 35/2008 “Ampliar para ganar”: las consecuencias electorales del crecimiento del Metro en Madrid, 1995-2007. Luis de la Calle Robles y Lluís Orriols i Galve.
- EP 36/2008 Las causas de la participación y sus consecuencias en el voto de centro y de izquierda en España. Sebastián Lavezzolo Pérez y Pedro Riera Segre.
- EP 37/2008 El medio ambiente urbano en la Unión Europea. Susana Borràs Pentinat.
- EP 38/2008 Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. Ernesto Ganuza Fernández y Braulio Gómez Fortes.
- EP 39/2008 Cataluña después del primer “Tripartit”. Continuidad y cambio en patrones de comportamiento electoral. Laia Balcells Ventura y Elna Roig Madorran.
- EP 40/2009 La reducción de empleo y sus consecuencias en los resultados: un análisis de las empresas españolas. Fernando Muñoz Bullón y María José Sánchez Bueno.
- EP 41/2009 Flexicurity and Gender Equality: advancing flexicarity policies in Denmark and Spain. Óscar García Agustín y Lise Rolandsen Agustín.
- EP 42/2009 La cobertura de la situación de dependencia. Djamil Tony Kahale Carrillo.
- EP 43/2009 Políticas públicas y segregación residencial de la población extranjera en la Comunidad de Madrid. Alfonso Echazarra de Gregorio.
- EP 44/2009 Libre circulación de personas y ciudadanía social: ¿cabe imponer barreras al turismo social?. Borja Suárez Corujo y Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.
- EP 45/2009 Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva. Carmela Mallaina García.
- EP 46/2009 La deconstrucción del servicio público de televisión: hacia una política de innovación en las nuevas plataformas digitales. Alberto González Pascual.
- EP 47/2010 Desigualdad de rentas y desigualdad de oportunidades en España. Christelle Sapata.
- EP 48/2010 Un análisis del efecto de la Ley de igualdad en la representación electoral, parlamentaria y en el comportamiento electoral de las mujeres en las elecciones generales de 2008. Álvaro Martínez Pérez y Kerman Calvo Borobia.
- EP 49/2010 ¿Querer es poder? Un análisis de la fecundidad de las mujeres españolas e inmigrantes. María José Hierro Hernández y Margarita Torre Fernández.
- EP 50/2010 Salud y acceso a los servicios sanitarios en España: la realidad de la inmigración. Cristina Hernández Quevedo y Dolores Jiménez Rubio.
- EP 51 / 2010 Las políticas de conciliación en España y sus efectos: un análisis de las desigualdades de género en el trabajo del hogar y el empleo Pablo Gracia y Daniela Bellani.
- EP 52 / 2010 ¿Debe el agua de los ríos llegar al mar? Orientaciones para una gestión medioambiental del agua en España. Fernando Magdaleno Mas.
- EP 53 / 2010 The Internet Sector and Network Neutrality: where does the EU stand? Hairong Mu y Carlo Reggiani
- EP 54/2010 Políticas migratorias comparadas en el Sur de Europa: lecciones cruzadas entre España y Portugal. Belén Fernández Suárez.
- EP 55/2010 Los biocombustibles en la política energética europea: los retos de la estrategia energética europea para el año 2020. Raquel Montes Torralba.
- EP 56/2010 Blogging político y personalización de la democracia local en España y Portugal. Evidencias presentes y propuestas de futuro. J. Ignacio Criado y Guadalupe Martínez Fuentes.
- EP 57/2010 Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. Luis Bouza García.
- EP 58 / 2011 La imposición sobre el patrimonio como instrumento para una distribución equitativa de la riqueza

- EP 59/2011 Políticas migratorias comparadas en el Sur de Europa: lecciones cruzadas entre España y Portugal. Belén Fernández Suárez.
- EP 60/2011 Los biocombustibles en la política energética europea: los retos de la estrategia energética europea para el año 2020. Raquel Montes Torralba.
- EP 61/2011 Blogging político y personalización de la democracia local en España y Portugal. Evidencias presentes y propuestas de futuro. J. Ignacio Criado y Guadalupe Martínez Fuentes.
- EP 62/2011 Nuevas herramientas. Nuevas ideas. Utilización de campañas de base en España. Elecciones regionales y locales en 2011. Bernardo Navazo López.
- EP 63/2011 Un estudio en torno a la edad de jubilación. Sonia Fernández Sánchez.
- EP 64/2011 El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI. Vanessa Villalibre Fernández.
- EP 65/2011 Las políticas de revitalización urbana en ciudades intermedias de tradición minero-industrial: incidencia de los actores locales. José Prada.
- EP 66/2011 Articulación entre las relaciones familiares y sociales y la discapacidad en Europa. Laura Lorenzo.

