



Economía de la Educación y Política Educativa

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Secretaría de Estado de Comercio

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Consejo Científico

Fernando Becker, Jaime Requeijo, Pedro Schwartz, Ramón Tamames, Gabriel Tortella, Félix Varela, Juan Velarde.

Consejo de Redacción

Isabel Álvarez González, Elena Aparici Vázquez de Parga, Óscar Arce Hortigüela, Mikel Buesa Blanco, Marta Corujo Martín, Juan Ramón Cuadrado Roura, Rafael Doménech, Juan José Durán Herrera, José Luis Feito Higuera, Galo Gutiérrez Monzonís, José María Marín Quemada, Luis Martí Álvarez, Pilar Mas Rodríguez, Vicente José Montes Gan, Rafael Myro Sánchez, María Peña Mateos, M^a Paz Ramos Resa, Teresa Riesgo Alcaide.

Director

Bernardo Hernández San Juan

Jefa de Redacción

Blanca Caballero Gabás

Redacción

Paloma Blázquez Morales
y Francisco José Bedoya del Arco

Portada

Eduardo Lorenzo

Diseño gráfico

César Bobis y Manuel A. Junco

Redacción

Paseo de la Castellana, 162, 12^a planta. 28046 Madrid
Teléfono: 91 349 60 53

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Centro de Publicaciones.

C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.

Teléfonos: 91 349 51 29 – 91 349 51 33 (venta de publicaciones)

91 349 43 35 (suscripciones)

CentroPublicaciones@mincotur.es

La Revista ICE se encuentra en las siguientes bases

bibliográficas: *Journal of Economic Literature* (JEL), *EconLit*,
ECONIS, *ISOC*, *Dialnet*, *Latindex* y *OCLC*.

Sus índices de impacto aparecen en *IN-RECS*.

ICE no se solidariza con las opiniones en los artículos que publica, cuya responsabilidad corresponde a los autores.

Editor: S.G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial.
Secretaría de Estado de Comercio

Composición y maquetación: LAVEL Industrias Gráficas, S.A.

Impresión y encuadernación: LAVEL Industrias Gráficas, S.A.

Papel: Exterior: estucado semimate FSC de 300 g

Interior: estucado semimate FSC de 90 g

ECPMINCOTUR: 1^a ed./350/1019

PVP: 15,00 € + IVA

DL: M 3740-1958

NIPO: 112-19-010-2

e-NIPO: 112-19-011-8

ISSN: 0019-977X

e-ISSN: 2340-8790

Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://publicacionesoficiales.boe.es/>

Copyright: Información Comercial Española, 2019

ICE

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA

Presentación	3	Políticas de gestión escolar desde una perspectiva comparada: la «excepción ibérica»	93
Angel de la Fuente, Rafael Doménech y Lucas Gortazar		Antonio Bolívar Botia	
¿Favorece el sistema educativo español la igualdad de oportunidades?	15	El centro y las prácticas de colaboración docente como medios para la mejora educativa	105
Lucas Gortazar		Eva Flavia Martínez Orbeago	
Del pacto quimérico a compromisos razonables	31	Un sistema nacional de competencias para alinear los aprendizajes esenciales a lo largo de la vida	117
Mariano Fernández Enguita		José Moya Otero	
Financiación universitaria: desafíos y soluciones potenciales	49	LOS LIBROS	131
José Montalbán Castilla		Reseña	
La implantación de la FP dual en España: la experiencia de Madrid	65	Coordinadores: Angel de la Fuente, Rafael Doménech y Lucas Gortazar	
Samuel Bentolila y Marcel Jansen			
¿Es el sistema español un sistema educativo innovador?	81		
Ainara Zubillaga del Río			

PRESENTACIÓN

*Angel de la Fuente**

*Rafael Doménech***

*Lucas Gortazar****

En este número monográfico de la *Revista de Economía de Información Comercial Española (ICE)* se recogen una serie de trabajos que fueron debatidos en unas jornadas multidisciplinares sobre economía de la educación y gestión educativa organizadas conjuntamente por ICE, BBVA Research y FEDEA. El objetivo de las jornadas fue el de reunir a investigadores y expertos en economía, sociología y pedagogía para discutir cuestiones de interés para la mejora de la política educativa española y del funcionamiento de nuestro sistema educativo, con la esperanza de contribuir a la formación de consensos que permitan avanzar en un campo fundamental para el futuro de nuestro país.

El monográfico combina trabajos de muy distintos enfoques y metodologías, desde estudios econométricos de carácter muy técnico hasta reflexiones casi filosóficas o políticas. Algunos se centran en temas macro que tienen que ver con el diseño global del sistema y de la política educativa, o con aspectos importantes, como la financiación de las universidades. Otros se dedican a cuestiones más micro que afectan al funcionamiento y gestión de los centros educativos.

En esta presentación se resumen brevemente y se ponen en contexto las ideas centrales de los distintos artículos y se aportan algunas reflexiones en clave económica sobre la encrucijada en la que se encuentra nuestro sistema educativo.

¿Favorece el sistema educativo español la igualdad de oportunidades?

El monográfico se abre con un artículo de **Lucas Gortazar** en el que se analiza la contribución del sistema educativo español a la igualdad de oportunidades entre estudiantes procedentes de distintos estratos socioeconómicos.

* FEDEA e IAE-CSIC.

** BBVA Research y Universidad de Valencia.

*** Banco Mundial.

Los autores del monográfico agradecen la ayuda de los proyectos de la CICYT SEC ECO2017-84632-R y ECO2017-87862-P, y de la Generalitat Valenciana PROMETEO2016-097.

PRESENTACIÓN

Una técnica habitual para abordar esta cuestión consiste en analizar la relación existente entre el nivel de renta o algún otro indicador de la condición socioeconómica de los estudiantes con su desempeño educativo. Si los estudiantes procedentes de los distintos estratos socioeconómicos presentan en promedio resultados educativos similares, se puede concluir que el sistema educativo neutraliza los efectos del origen familiar, contribuyendo así a la igualdad de oportunidades en la sociedad o, por abreviar, a la equidad. Esta técnica ha sido aplicada en numerosos estudios con datos de distintos países, períodos, niveles educativos e indicadores de desempeño y ha sido adoptada por la OCDE para evaluar el desempeño en este ámbito de sus países socios.

El estudio de Gortazar se centra en la evidencia existente para España trabajando con tres indicadores muy diferentes de desempeño: los resultados en las pruebas estandarizadas de PISA, la repetición de curso y el abandono temprano del sistema escolar. El primer indicador (resultados de PISA) se basa en una evaluación externa y, en principio, objetiva a ciertas competencias básicas que los estudiantes han adquirido al final de la etapa obligatoria. No obstante, en la medida que se trata de una prueba sin consecuencias significativas para su currículum, los estudiantes pueden no tomarse esta evaluación demasiado en serio. El segundo indicador (repetición de curso) refleja la valoración interna, basada en múltiples factores y sujeta al criterio de los profesores y claustros, del progreso de los estudiantes y su dominio del currículum. El tercero refleja tanto la valoración interna del sistema como la motivación y capacidad de los estudiantes para continuar sus estudios.

El autor llama la atención sobre la sorprendente discrepancia que se observa en nuestro país entre los resultados obtenidos con distintos indicadores de desempeño. En comparación con otros países, la condición socioeconómica de los estudiantes españoles no parece tener un impacto demasiado elevado sobre sus resultados en PISA, pero sí lo tiene sobre sus tasas de repetición y abandono temprano, que son muy elevadas, y que, además, son mucho mayores entre los estratos de menor nivel socioeconómico. El resultado es potencialmente preocupante porque podría apuntar hacia disfunciones importantes en nuestro sistema educativo, incluyendo un sesgo sistemático en contra del alumnado socialmente desfavorecido. Si PISA mide correctamente las competencias esenciales, el sistema estaría forzando a una fracción importante de nuestros estudiantes a repetir curso, o incluso a abandonar sus estudios prematuramente, a pesar de haber adquirido tales competencias, y lo haría con mayor intensidad en los estratos de menor nivel socioeconómico, contribuyendo así a perpetuar la desigualdad. De confirmarse este diagnóstico, sería necesaria una revisión en profundidad de, entre otras cosas, el diseño del currículum escolar y de los sistemas de evaluación de nuestros centros. En la medida que el capital humano es uno de los determinantes más importantes de la empleabilidad y de las perspectivas laborales y que España se caracteriza por tener la tasa de fracaso escolar y abandono temprano más elevada de la Unión Europea, resulta crucial abordar esta debilidad crónica del sistema educativo español.

¿Un pacto de Estado por la educación?

La opinión pública española vería con buenos ojos un pacto de Estado que garantizase la estabilidad del sistema educativo tras una reforma en profundidad del mismo para adaptarlo a las cambiantes necesidades sociales y económicas. Un acuerdo en esta línea se ha intentado negociar en varias ocasiones por Gobiernos de distinto signo, pero siempre sin éxito. En el artículo de **Mariano Fernández Enguita** se analizan las razones de que nunca se haya alcanzado ese pacto y se propone una alternativa más modesta, pero quizás con mayores probabilidades de éxito.

De acuerdo con el autor, la dificultad del pacto se debe a que a los problemas habituales en cualquier sistema educativo moderno, en el caso español hay que añadir tres fracturas muy arraigadas que dificultan cualquier compromiso. Estos problemas tienen que ver con la adaptación del sistema educativo a la era digital, con la redefinición de la profesión docente, y con las tensiones existentes entre la suficiencia de recursos y la eficiencia de su uso, entre comprehensividad y especialización, y entre la autonomía y responsabilidad de los centros. Las fracturas giran en torno al enfrentamiento entre escuela pública y privada o concertada, entre confesionalidad y laicidad, y entre la nación y las nacionalidades. A esto se suma la cultura nacional de *las dos Españas*, marcada por una idea maniquea del bien y el mal, y por la experiencia trágica de la guerra civil.

En esta situación, argumenta el autor, un pacto global será imposible mientras cada cual pretenda imponer sus *líneas rojas*. Hacen falta, por el contrario, compromisos sobre cuestiones específicas que sirvan para elaborar un *consenso razonable* que, sin ser plenamente satisfactorio para nadie, sea aceptable para todos o casi todos. Enguita propone en particular la siguiente serie de compromisos:

- *Institucionalidad concertada*. Centros públicos más transparentes en general y más responsables ante alumnos, familias y autoridades locales, y centros concertados sometidos a un reclutamiento no selectivo.
- *Laicidad ecuménica*. La enseñanza ha de ser laica, pero en la función de cuidado de los centros cabe añadir la formación religiosa que familias o alumnos elijan.
- *Ciudadanía plurinacional*. El español y las lenguas exclusivas de las comunidades deben ser siempre vehiculares, sin que jamás una expulse a otra, pero de manera ponderada para compensar los posibles desequilibrios de partida. Las lenguas exclusivas podrán estudiarse en todo el territorio nacional, tanto como permitan la escala o la tecnología.
- *Comprehensividad excepcional*. El objetivo de la institución es que todos sigan con éxito una enseñanza común. Pero familias y alumnos, debidamente informados, podrán requerir una excepción hacia la capacitación profesional durante el período obligatorio.
- *Crecimiento sostenible*. La educación necesita más recursos, pero no para multiplicar sin más lo que ya existe. Es preciso, en contrapartida, innovar en tecnología, pedagogía y organización para alcanzar mayores niveles de eficiencia.
- *Autonomía transparente y responsable*. La calidad de la educación se juega sobre todo en los centros, que deben tener autonomía pedagógica para realizar proyectos

propios. Pero esta ha de ir acompañada de la mayor transparencia, parte de la cual son la evaluación y rendición de cuentas.

- *Reforzar y revalorizar la profesión docente*, comenzando por mejorar su formación inicial, su proceso de iniciación (*prácticum*, «MIR docente») y su formación continua, vinculando a todo ello la selección y la carrera.

- *Un pacto por la innovación*. La profundidad y el alcance de la innovación que el sistema necesita requieren un contexto acorde, que acompañe, apoye y proteja a los innovadores. Este sí es terreno para un pacto, pues no hay en él, a día de hoy, una fractura social.

¿Cómo habría que financiar las universidades?

Los sistemas universitarios de los países desarrollados se enfrentan a una situación complicada caracterizada por la escasez de recursos públicos para atender una demanda rápidamente creciente, un insatisfactorio rendimiento educativo y científico y la dificultad de garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a potenciales estudiantes de distintos niveles socioeconómicos. Para lidiar con estos problemas, muchos países de la OCDE han realizado en las últimas décadas reformas de los modelos de financiación y gobernanza de sus universidades.

En el artículo de **José Montalbán Castilla** se revisan los distintos modelos de financiación universitaria existentes en la actualidad y se analiza su capacidad para ayudar a resolver los problemas citados. El estudio distingue entre cuatro tipos de modelos de financiación universitaria, en función de si los costes de estas instituciones se cubren fundamentalmente con subvenciones estatales financiadas con impuestos generales o impuestos específicos sobre sus graduados, o a través de préstamos que permiten a los estudiantes pagar matrículas realistas. Estos préstamos pueden ser de tipo estándar, con un importe determinado y un período de devolución fijo, o contingentes en la renta de los graduados, en cuyo caso tanto la cantidad a devolver como el período de pago dependen de esta variable.

El trabajo repasa la experiencia de algunos países en los que se han introducido reformas en tiempos recientes y resume la evidencia existente en la literatura sobre la progresividad de los distintos sistemas de financiación universitaria, su grado de dependencia de los presupuestos públicos, su capacidad aseguradora en relación con el riesgo de renta y su impacto sobre los incentivos de los estudiantes, y sobre el acceso a la educación superior de distintos estratos de renta.

Tras esta panorámica, el autor se decanta por los préstamos contingentes en la renta, apoyándose también en un estudio reciente de Antonio Cabrales y Maia Güell que analiza su impacto y viabilidad con datos españoles. En su opinión, los préstamos son preferibles a las elevadas subvenciones actuales financiadas con impuestos generales, porque el grueso de los beneficios de la educación superior es individual y las posibles externalidades al conjunto de la sociedad no son suficientemente grandes como para justificar la cuantía de las subvenciones existentes. Por otra parte, los préstamos contingentes reducen los riesgos de renta que afrontan los estudiantes y, combinados

con medidas complementarias, pueden mejorar el acceso a la universidad de los estudiantes procedentes de hogares con menos recursos. Finalmente, este mecanismo puede ayudar a mejorar los incentivos de los estudiantes para completar sus estudios en el menor tiempo posible, reduciendo así el importe del préstamo.

¿Está funcionando bien la nueva FP dual?

La formación profesional dual se caracteriza por el protagonismo de las empresas en el proceso de formación. Mientras que en la tradicional modalidad presencial los alumnos solo realizaban, en el mejor de los casos, cortos períodos de prácticas en empresas, en la formación dual el grueso de la formación se realiza sobre el terreno, en las empresas. Este tipo de modelo tiene una larga tradición en otros países como Alemania, Austria o Suiza, donde la FP dual es la principal vía de entrada al mercado laboral de los jóvenes no universitarios. La experiencia de estos países ha sido generalmente positiva, y existe la percepción generalizada de que el sistema ha contribuido muy significativamente a las reducidas tasas de paro juvenil y abandono escolar que se observan en ellos, conclusión que también tienden a avalar los estudios académicos existentes sobre el tema, aunque solo una pequeña parte de los mismos ofrece evidencia convincente de carácter causal.

En España la implantación de la formación profesional dual es un fenómeno muy reciente y todavía en proceso. La nueva modalidad se introduce por primera vez en 2012, con un decreto regulador que deja amplio margen a las autonomías. Aunque la matriculación ha crecido muy rápidamente desde entonces, la FP dual solo absorbe en la actualidad a un 3 % del alumnado de la FP en España, o unos 20.000 estudiantes.

El trabajo de **Samuel Bentolila** y **Marcel Jansen** analiza el impacto de los nuevos ciclos de formación profesional dual que se han implantado en la Comunidad de Madrid (CM) sobre la inserción laboral de los jóvenes. Los datos utilizados en el estudio provienen de los registros de la Consejería de Economía de la CM y de la Tesorería General de la Seguridad Social. El cruce de ambas fuentes permite disponer de información sobre el expediente académico de tres cohortes de graduados en ciclos de FP de grado superior de ambas modalidades y de su historial laboral completo tras finalizar sus estudios.

Los datos brutos muestran que los graduados de la FP dual tienden a obtener mejores resultados que los de ciclos similares de carácter presencial en términos de los días acumulados de trabajo en los primeros años tras su graduación, sus rentas salariales y la calidad de sus contratos de trabajo. La cuestión central que se aborda en el estudio de Bentolila y Jansen es si estas diferencias tienen un carácter causal o se deben a posibles diferencias entre los alumnos de ambas modalidades en características observables e inobservables. Para intentar resolver esta cuestión, los autores estiman diversas regresiones en las que los resultados laborales de interés (empleo, salarios...) se explican en función de las características del alumno, del centro y año en los que ha cursado sus estudios de FP y de la modalidad elegida (dual o presencial), utilizando técnicas de variables instrumentales para intentar corregir los posibles sesgos de endogeneidad.

Los instrumentos se construyen utilizando información sobre la localización de los centros de FP de cada modalidad que están más cercanos al centro de la ESO del que proviene el alumno (que sirve de proxy para su domicilio), con el argumento de que la mayor cercanía a centros de una modalidad determinada puede proporcionar una fuente exógena de variación en la propensión a matricularse en ella, permitiendo así identificar los efectos causales de la formación dual. Los resultados (que los autores consideran todavía provisionales e interpretan con cierta cautela) confirman el impacto positivo de la modalidad dual sobre la empleabilidad de los graduados de la FP y sugieren, por tanto, que su extensión podría contribuir a mejorar algunos aspectos de nuestro mercado de trabajo que tradicionalmente no han funcionado bien.

¿Es el sistema educativo español un sistema innovador?

La innovación educativa, como pilar fundamental para la mejora de la calidad, ha atraído un gran interés en los últimos años, como resultado de dos factores: por un lado, las necesidades del sistema educativo español de mejorar su capacidad como sistema, y por otro, las crecientes demandas de las familias y los medios de comunicación por identificar y visibilizar experiencias educativas diferentes a las tradicionales. Esto puede llevar a etiquetar cualquier iniciativa como innovadora, algo que incluso puede debilitar los procesos de innovación.

Por tanto, el concepto de innovación exige una definición rigurosa de la que muchas veces se carece. El trabajo de **Ainara Zubillaga del Río** parte de una definición sólida de en qué consiste la innovación en la educación y qué formas puede tomar, en términos tanto de centro escolar como de sistema educativo. A partir de ahí, la autora realiza una revisión exhaustiva del escenario de la innovación educativa en España. En primer lugar, se repasan los proyectos innovadores más relevantes en los centros educativos a lo largo del sistema y, a partir de ahí, se trata de dar respuesta a la pregunta central del artículo, esto es, si el sistema educativo español es un sistema innovador, más allá de prácticas innovadoras del centro.

A partir de diversos estudios y revisiones, la autora concluye que no es así, y establece una serie de prioridades de política educativa (institucionales, estratégicas y administrativas) que podrían ayudar al modelo español a acercarse a lo que se considera un sistema innovador. En particular, destaca la propuesta de incorporar el modelo *Sandbox* al sistema educativo, esto es la apuesta por la creación de «espacios de experimentación de ideas, servicios o herramientas en un ambiente controlado que minimiza los riesgos de la prueba y es aplicable a una gran variedad de ámbitos».

¿Dónde estamos en las políticas de gestión escolar en relación con nuestros vecinos portugueses?

En los últimos años, Portugal ha aparecido como uno de los sistemas educativos que ha alcanzado mayores mejoras en varios indicadores, siendo especialmente llamativa la reducción del abandono temprano y de la tasa de repetición y la mejora sistemática

de los resultados en pruebas nacionales e internacionales. Es por ello que la atención mediática y política en torno al modelo portugués no ha hecho sino crecer en España, a lo que han contribuido los evidentes lazos culturales que existen entre ambos países, pero también sus similitudes institucionales.

Una de las semejanzas entre los modelos educativos español y portugués es el paralelismo de sus trayectorias en cuanto a las políticas de gestión escolar. En concreto, ante la tensión entre un liderazgo fuerte de los centros (y de la Administración) y la participación del profesorado y de las familias en las decisiones, ambos países optaron rotundamente por lo segundo tras la salida de sus respectivas dictaduras. Sin embargo, tras cuatro décadas, los demás países de la UE han optado por modelos híbridos que combinan participación con liderazgo, mientras que Portugal (que en la última década ha tomado importantes decisiones para reequilibrar la tensión entre participación y Administración) y sobre todo España permanecen anclados en un modelo que, aun siendo fuerte en cuanto a participación de órganos colegiados del centro, carece de capacidad de decisión y liderazgo que sea capaz de llevar al centro a alcanzar sus objetivos.

Antonio Bolívar Botia repasa las trayectorias de ambos países en cuanto a sus modelos de gestión escolar, sus vaivenes legislativos y sus marcos de decisión y gestión. El autor repasa esa permanente tensión que se produce entre una gestión colegiada o una gestión vinculada a la Administración, e identifica las cuestiones centrales subyacentes: modelos de gestión pública, concepciones distintas de la participación y consecuencias para el liderazgo de los centros y su autonomía. Finalmente, se establecen los principios de un posible modelo de gestión escolar basado en una nueva gobernanza de la gestión escolar alternativa, y se dibujan los fundamentos administrativos, participativos, formativos y regulatorios necesarios para alcanzarlo.

¿De qué forma puede mejorar la organización escolar a través de la colaboración y cooperación?

Una de las principales debilidades del sistema educativo español es la falta de colaboración efectiva entre docentes mediante iniciativas que generan aprendizaje entre pares que pueden tener un impacto significativo en los alumnos. Esta falta de colaboración se traduce en una escasa observación entre pares, programas de mentorización muy poco habituales y en general falta de trabajo y evaluación de iguales orientado a la mejora. Esta visión pretende superar la concepción del profesor como agente individual confinado en su aula, ignorando su contexto en el centro, que es un elemento fundamental para la mejora de todo sistema educativo. A partir de esta reflexión y los datos al respecto para España, **Eva Flavia Martínez Orbegozo** realiza una revisión exhaustiva de la colaboración docente tomando el centro educativo como espacio natural donde esta se produce.

En primer lugar, expone varios modelos de éxito, principalmente en los Estados Unidos, presentando evidencia cuantitativa sólida de cómo la efectividad de un docente puede ser aún mayor cuando está rodeado de docentes efectivos en su centro. Los

modelos exponen distintos tipos de colaboración, intercambios, prácticas compartidas y responsabilidades conjuntas en torno a la planificación, enseñanza o evaluación del currículum.

La autora presenta las siguientes prácticas de colaboración como las más interesantes y con mayor potencial de impacto: *i)* grupos de trabajo de profesores que diseñan e implementan intervenciones enfocadas a resolver un problema de instrucción previamente identificado; *ii)* actividades de colaboración más informales entre docentes que requieran diseñar materiales pedagógicos o de planificación o estrategias docentes; *iii)* emparejamiento de docentes con distinto grado de efectividad, identificando objetivos de mejora, diseñando e implementando estrategias para conseguirlos, y observándose mutuamente; *iv)* modelos de mentores o tutores que acompañan a docentes noveles con necesidades de desarrollo de competencias profesionales no adquiridas en la formación inicial; y *v)* un programa de evaluación del profesorado que incluye como evaluador al director del centro, pero también a docentes externos que evalúan a sus pares.

La autora finaliza su artículo planteando una batería de estrategias e instrumentos necesarios para lograr que este tipo de experiencias de colaboración sean posibles, y menciona, entre otros, la institucionalización de grupos de trabajo de profesores o el uso de instrumentos y rúbricas de observación del aula.

¿Cómo estamos en la consolidación de la agenda de competencias en el sistema de educación y formación español?

La cuestión del aprendizaje por competencias surgió a nivel internacional hace ya más de cuatro décadas, se acordó a nivel europeo en 2006, y llegó a España de la mano de la LOE (2006) y después la LOMCE (2013) para tratar de cambiar el paradigma de aprendizaje, que debería avanzar desde el contenido descontextualizado y finalista hacia las tareas, contextos y procesos que engloban los saberes esenciales. Esta visión es la que han adoptado prácticamente todos los nuevos modelos educativos, ya que supera el enfoque enciclopedista de la educación y adapta la visión del currículum a una sociedad del conocimiento cambiante y dinámica. En este sentido, España ha logrado importantes avances en la definición e institucionalización de la agenda de competencias, pero su implementación a nivel de los centros educativos y la enseñanza en las aulas, especialmente en secundaria, es todavía poco relevante.

En este contexto, **José Moya Otero**, repasa la implantación de la *Estrategia de Competencias para España* (ECE), una estrategia desarrollada a principios de esta década que recogía la visión de las competencias planteada por la OCDE mediante su modelo DeSeCo, que suponía un documento clave, ya que fue consensuado por técnicos de distintas sensibilidades. El autor repasa los principales retos planteados en la ECE, identifica el progreso realizado en cada uno de ellos y plantea las debilidades más importantes. En particular, argumenta que esos retos constituyen un buen resumen de las tareas que el sistema educativo español tiene por delante en los próximos años. Finalmente, recuerda los pocos esfuerzos que se han realizado para lograr la

implementación de la ECE en tiempos recientes, y argumenta que esta estrategia sigue representando, a día de hoy, una herramienta fundamental para la mejora del sistema educativo español.

Un momento de encrucijada para la educación española en clave económica

España, al igual que otras sociedades, se enfrenta a un conjunto de tendencias asociadas a las nuevas tecnologías, la demografía, la globalización y la sostenibilidad medioambiental, cuya gestión va a determinar el bienestar social de las generaciones presentes y futuras. Como determinantes fundamentales del bienestar se encuentran en última instancia el capital humano y las instituciones que están detrás del funcionamiento de las economías, de su capacidad de inversión e innovación, y de la eficiencia con la que se utilizan los factores productivos.

Los efectos positivos del capital humano sobre el bienestar social tienen lugar a través de canales y mecanismos muy diversos. El capital humano explica una parte muy importante de la renta per cápita. Por ejemplo, junto con la calidad de las instituciones es capaz de explicar casi un 90 % de las diferencias entre las economías de la OCDE del PIB por persona en edad de trabajar. Los efectos positivos del capital humano sobre la renta per cápita son, a su vez, el resultado de la mayor productividad y de tasas de empleo más elevadas. El aumento de la productividad se explica por la interacción positiva del capital humano con la acumulación de capital físico y tecnológico. La evidencia empírica sobre el aumento de la intensidad de capital por ocupado y de la inversión en I+D a medida que aumenta el capital humano es muy abundante. En la medida que las mejoras en la educación se terminan traduciendo en mayores niveles de renta per cápita, aumenta el consumo de bienes, servicios y ocio. Así mismo, el aumento del capital humano está asociado también a incrementos en la esperanza de vida. Y la igualdad de oportunidades y la equidad en la distribución del capital humano son factores que determinan los niveles de desigualdad de la renta y del consumo per cápita. En definitiva, el capital humano es un determinante fundamental del bienestar social al ser una de las causas últimas de los niveles de renta y consumo per cápita, empleo, desigualdad y esperanza de vida.

Sin embargo, España afronta en la actualidad la encrucijada que supone la revolución digital con una población cuyos niveles educativos, de competencias y de habilidades están claramente por debajo de muchos países de nuestro entorno, al menos en una parte significativa de su población. De acuerdo con los datos de la OCDE para 2018, un 40 % de la población entre 25 y 64 años tenía un nivel educativo igual o inferior al primer ciclo de educación secundaria, frente al 18 % en las economías europeas más avanzadas¹. Estas diferencias son muy similares para los segmentos de población más jóvenes, como resultado de que España sigue manteniendo en 2019 el nivel de fracaso escolar

¹ El conjunto de países considerado en este grupo son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Reino Unido y Suecia.

y abandono temprano del sistema educativo más elevado del conjunto de la Unión Europea. Aunque los resultados mejoran relativamente en términos de los conocimientos adquiridos en el sistema educativo, como ponen de manifiesto los resultados de PISA, no son suficientes como para compensar la pérdida de capital humano que resulta del fracaso escolar.

Estas diferencias tienden además a ampliarse a lo largo de la carrera laboral, porque la probabilidad de realizar formación continua aumenta con el nivel educativo con el que los trabajadores acceden al mercado de trabajo. De acuerdo con la evidencia que proporciona la OCDE, entre 2012 y 2015 un 76 % de adultos entre 25 y 64 años, que tenían educación superior en las ocho economías europeas más avanzadas y un 71 % en España, habían participado en algún tipo de actividad formativa una vez terminado el período de escolarización formal. Estos porcentajes disminuyen hasta situarse entre el 28 y el 33 % entre los adultos que solo habían alcanzado como mucho el ciclo inferior de educación secundaria.

Todas estas diferencias formativas entre España y las sociedades europeas más avanzadas se traducen en importantes diferencias en competencias cognitivas y habilidades como la comprensión lectora y la capacidad de cálculo y de resolución de problemas. Los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC, por sus siglas en Inglés) de la OCDE entre 2012 y 2015 indican que las competencias de los adultos están claramente por debajo de los países de nuestro entorno y que dos tercios de la población adulta española no alcanzan las competencias del promedio de la OCDE.

La educación es la mejor herramienta para preparar a las personas y al conjunto de la sociedad para el futuro, y lo es aún más ante los retos que supone la revolución digital, en la que los nuevos empleos que se crean requieren niveles de capital humano en general muy superiores a los antiguos empleos que se destruyen. Los efectos sobre el empleo, la productividad, la polarización, la desigualdad y, en definitiva, sobre el bienestar social van a depender en última instancia de la capacidad de la sociedad española de articular políticas con las que responder adecuadamente a los retos a los que se enfrenta. La revolución digital potencia unas habilidades y capacidades en detrimento de otras. En la carrera de la educación frente a la tecnología, la evidencia indica que el progreso técnico está sesgado hacia determinadas habilidades y en favor de los niveles superiores de formación, aumentando los salarios de los trabajadores más cualificados en mayor medida que los de aquellos con menor formación. Por su parte, la rutinización de muchas ocupaciones facilita su automatización, por lo que cada vez es más importante adquirir habilidades que sean complementarias en lugar de sustitutivas a las nuevas tecnologías, a los robots y a la inteligencia artificial, incluso en las tareas menos cualificadas. En este contexto, la educación y la formación continua son un ingrediente básico y condición necesaria para permitir que cualquier persona pueda provechar las oportunidades de la revolución digital.

En resumen, solo las mejores estrategias educativas y formativas, tanto en el plano individual como por parte de las empresas o de los Gobiernos, conseguirán los mejores

resultados del proceso de transformación digital y económica de nuestras sociedades. Los artículos que se presentan en este monográfico pretenden contribuir precisamente a mejorar el sistema educativo, y a dotar a las personas de mayores capacidades y habilidades con las que desarrollar su potencial, y aprovechar las oportunidades que ofrece el proceso de transformación tecnológica del que afortunadamente somos testigos, pero que plantea enormes retos individuales y sociales.

Lucas Gortazar*

¿FAVORECE EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES?

Este artículo intenta responder a la pregunta de si el sistema educativo español favorece o no la equidad o igualdad de oportunidades. Para ello se analiza la relación del origen socioeconómico de los alumnos con tres indicadores diferentes de desempeño: los resultados del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) —evaluación externa—, la repetición de curso —evaluación interna— y el abandono educativo temprano —logro educativo—. Los resultados son muy diferentes dependiendo del indicador de desempeño utilizado y plantean dudas preocupantes sobre la equidad del modelo educativo español que, de confirmarse, exigirían un replanteamiento del modelo de currículum y del sistema de evaluación interna.

Does the Spanish educational system favour equality of opportunities?

This article attempts to answer the question of whether or not the Spanish educational system favours equity or equality of opportunities. For this, the relationship between students' socioeconomic origin and three different performance indicators is analysed: the results of the Programme for International Student Assessment (PISA) —external evaluation—, the level of repeats —internal evaluation— and early educational leaving —educational achievement—. The results are very different depending on the performance indicator used and raise concerns about the equity of the Spanish educational model which, if confirmed, would require a rethinking of the curriculum model and the internal evaluation system.

Palabras clave: indicadores de la educación, calidad, equidad, política educativa.

Keywords: education indicators, quality, equity, educational policy.

JEL: I210, I240, I280.

1. Introducción

El sistema educativo español se ha transformado significativamente durante los últimos 50 años para ofrecer una mejor respuesta a la ciudadanía en términos de acceso y aprendizaje en la escuela. Esto puede mostrarse con nitidez de dos maneras. En primer

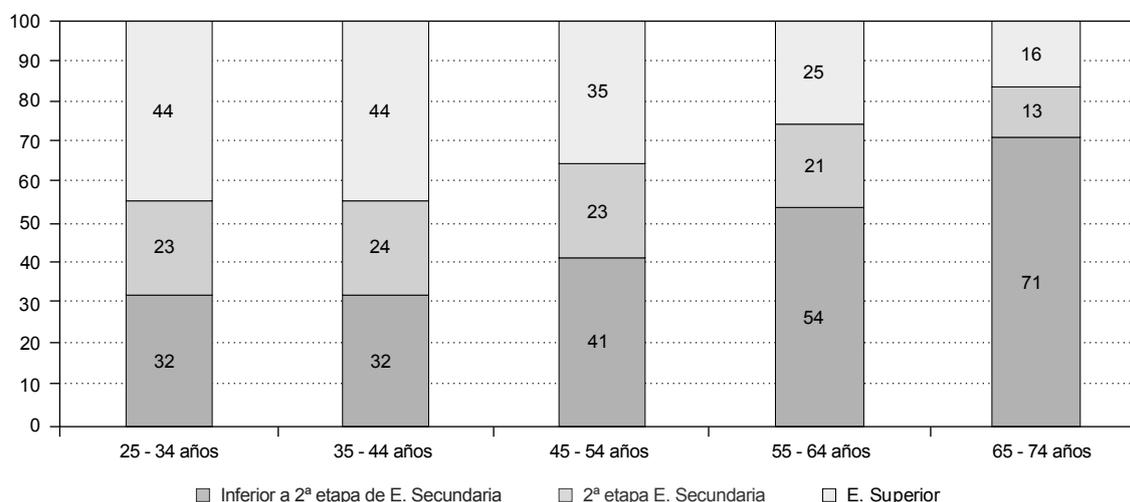
lugar, la transformación educativa que ha experimentado España en términos de acceso a la educación entre los años setenta y el comienzo del nuevo siglo es realmente notable.

Con datos de 2018, el Gráfico 1 muestra que la generación nacida entre 1944 y 1953 presenta unos niveles de logro educativo muy inferiores a aquellas nacidas entre mediados de los años cincuenta y los años ochenta —educadas en el marco normativo de la Ley General de Educación (LGE)—, y en especial un mayor acceso a la educación superior. Desde entonces, no

* Banco Mundial.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.910.6917>

GRÁFICO 1
NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN ADULTA, POR EDAD, 2018
(En %)



NOTA: Los datos de la cohorte de 65 a 74 años se extrapolan a partir de datos de 2008.

FUENTE: Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP).

se han producido incrementos del logro educativo, ya que el grupo de edad de 25-34 años —principalmente educado bajo la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)— no presenta diferencias de nivel educativo alcanzado con respecto al grupo de edad anterior. Esto puede deberse a la combinación de tres factores: el repunte del abandono escolar temprano entre 2000 y 2008 (con menos alumnos en niveles educativos medios, fundamentalmente de Formación Profesional (FP), cuya oferta sigue siendo insuficiente), la llegada masiva de población inmigrante menos educada, y la persistencia de desafíos estructurales no resueltos en el sistema educativo español.

En segundo lugar, puede apreciarse que la mejora en el acceso a la educación se ha traducido también en mejoras de aprendizaje. Los datos de la encuesta del *Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos* (PIAAC, por sus siglas en inglés) de 2012, ofrecen información sobre las competencias numéricas y

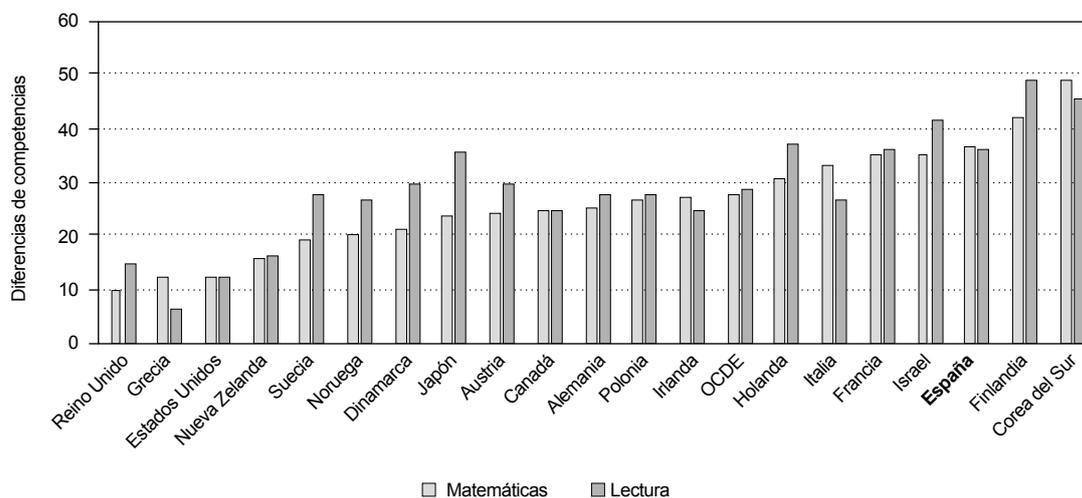
de lectoescritura de la población adulta. Como puede apreciarse en el Gráfico 2, existe una notable diferencia al comparar la adquisición de competencias de la población mayor de 55 años con la población menor de 35 años. Junto a Corea del Sur y Finlandia, España ha experimentado uno de los dos mayores progresos realizados por un país dentro de los que participan en PIAAC en términos de adquisición de competencias, algo principalmente asociado a la expansión educativa previamente descrita (Calero *et al.*, 2019).

Más allá de lo acontecido en las últimas décadas a través de indicadores de la población adulta, y ya observando la situación en la población en edad escolar, me centro en la situación del sistema educativo español en la actualidad. Los indicadores de la educación en España muestran, en términos generales, la siguiente foto:

1) El sistema asegura un acceso universal entre los tres y los 17 años, mejorando más lentamente en las etapas de cero a tres y de 18 a 24.

GRÁFICO 2

COMPETENCIAS DE LA POBLACIÓN ADULTA, POR COHORTES DE EDAD.
DIFERENCIAS ENTRE GRUPO DE EDAD 25-34 Y 55-64, 2011



NOTA: Se estima que ocho puntos en PIAAC son equivalentes a un año de escolarización en términos de aprendizaje.
FUENTE: OCDE a partir de PIAAC.

2) El sistema promueve unos aprendizajes y adquisición de competencias razonables en las pruebas externas tanto nacionales como internacionales.

3) El sistema tiene grandes dificultades para traducir todo esto en logros educativos más allá del período obligatorio, fruto del abandono escolar temprano y la baja participación de la población en ciclos de Formación Profesional.

Mientras que estos tres puntos son compartidos por la práctica totalidad de las investigaciones y análisis del sistema educativo, al extender el análisis al concepto de equidad educativa, es frecuente observar fuertes discrepancias en el diagnóstico académico y en el planteamiento de la política educativa. El concepto de equidad en educación, formulado empíricamente por primera vez a partir de Coleman (1968) y popularizado a nivel global en las últimas décadas por organismos internacionales como la OCDE o la UNESCO, hace referencia a la medida en que las

condiciones familiares y sociales del alumno afectan a su éxito escolar en un sistema educativo. De acuerdo con esta definición, algunos trabajos tienden a enfatizar lo equitativo que es el sistema educativo español mientras que otros enfatizan su inequidad y falta de igualdad de oportunidades. No se trata únicamente de un debate académico, ya que estas diferencias han tenido una enorme incidencia en las posiciones en torno al debate educativo, algo que Martínez García ha descrito como el «Puzzle de la Equidad del sistema educativo» (Martínez García, 2017). En su versión más polarizada, conviven dos posiciones extremas y opuestas en torno a la realidad del sistema educativo español: de un lado, la que considera que la política educativa reciente ha puesto un énfasis excesivo sobre la equidad del sistema, lo cual ha terminado por tener resultados contraproducentes, tendiendo a igualar los niveles de aprendizaje a la baja «hasta el nivel del más torpe» (Delibes Liniers, 2006) y, de otro lado,

la que piensa que el modelo educativo español está estructuralmente «diseñado para la perpetuación de las desigualdades sociales» (Escudero Muñoz, 2005).

Desde un punto de vista empírico, el planteamiento que defiende que el sistema educativo es equitativo en términos de igualdad de oportunidades se asienta habitualmente en el uso de resultados de aprendizaje medidos en pruebas internacionales —como el Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) o PISA— y la relación que estos tienen con el nivel socioeconómico del alumnado, en línea con lo desarrollado por los Volúmenes de PISA (OCDE, 2013; OCDE, 2016). Por otro lado, la visión de que el sistema educativo es poco equitativo proviene del análisis del acceso (a educación infantil o superior), repetición de curso, fracaso escolar o logro educativo —más allá de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO)— y la relación que estos indicadores tienen con el nivel socioeconómico del alumnado.

El objetivo de este artículo es plantear un marco de análisis que integre ambos tipos de indicadores (los que apuntan a conclusiones contrapuestas sobre la equidad del sistema) discutiendo la relación de cada uno de ellos con la idiosincrasia del sistema educativo español desde una perspectiva comparada, y argumentando su necesaria complementariedad.

2. La incidencia de PISA en el análisis y el debate educativo

Con la llegada del nuevo siglo, es notable el impacto que ha tenido PISA para realizar diagnósticos sobre el sistema educativo español. Una búsqueda de la investigación en la plataforma «Google Scholar» muestra 36.200 resultados de la búsqueda «*PISA España educación*». Esto es, una gran cantidad de producción científica a partir de la prueba. Más aún, la cobertura mediática del debate educativo durante los últimos años ha estado fuertemente dominada por PISA (y, en menor medida, por otras pruebas como TIMSS), un fenómeno que tiene que ver tanto con la propia

idiosincrasia de los indicadores que produce, como con la ausencia de un modelo sostenido de evaluación externa en España durante las últimas dos décadas. Este protagonismo de PISA ha venido en ocasiones acompañado de una simplificación o devaluación de los resultados de España en PISA por parte de los medios de comunicación (Ferrer Julià, Massot Verdú y Ferrer Esteban, 2006), así como de la prevalencia de mensajes asociados a una «crisis de la educación española» que proyectan una imagen negativa e incluso catastrofista de la misma (Tiana Ferrer, 2017). Con todo ello, la tarea de la comunicación e interpretación de los datos de PISA resulta una enorme responsabilidad por parte de la comunidad científica.

Sin ignorar las simplificaciones o manipulaciones de los indicadores PISA, el uso de PISA como instrumento de análisis comparado de un sistema educativo tiene una sólida justificación empírica. Sin entrar en los detalles del diseño de la prueba y su consistencia técnica, la justificación más importante se fundamenta en distintos estudios que han sido capaces de estimar la capacidad predictiva de PISA en los resultados de acceso a la universidad o salarios —mediante datos longitudinales, (OCDE, 2012)—, o de su homólogo para la población adulta (PIAAC¹) en relación con los retornos a las habilidades como variable que complementa a los ya conocidos retornos a los años de escolarización (Hanushek *et al.*, 2015). Por tanto, no cabe duda de la utilidad de los datos de PISA para realizar y complementar diagnósticos de los sistemas educativos, y en este caso concreto, de su equidad.

De hecho, muchos de los análisis que se han venido realizando sobre el estado de la educación en España parten de los resultados de España en PISA para hablar de calidad y equidad de la educación. Centrándonos en la cuestión de la equidad educativa, se ha extendido el uso de dos medidas de equidad construidas a partir de una regresión con datos individuales a nivel de alumno de los resultados de PISA

¹ El marco de diseño evaluativo de PIAAC es muy semejante al de PISA.

sobre un índice socio-económico y cultural (ISEC) como el planteado por Ferreira y Gignoux (2011). Uno es el coeficiente de determinación (R^2)² de la regresión y otro el coeficiente de la variable explicativa, ISEC. De acuerdo con estos indicadores (OCDE, 2016), España ocupa una posición razonable en términos de igualdad de oportunidades sobre el aprendizaje (ver Gráfico 4), lo cual se interpreta como que el sistema educativo español es razonablemente equitativo. Estos análisis han sido reproducidos con otras evaluaciones que incluyen datos de primaria, como las pruebas de la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA, por sus siglas en inglés), TIMSS, y *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS).

El uso de esta aproximación se ha generalizado hasta llegar a análisis comparados por comunidades autónomas. En un reciente informe de Sicilia y Simancas (2018), con amplia cobertura mediática, se construye un modelo de indicadores por comunidades autónomas de desigualdad educativa (mediante la varianza de resultados) y otro de equidad educativa (mediante la R^2 de una regresión de las variables de aprendizaje sobre el ISEC). Más recientemente, López Rupérez, García y Expósito (2018), además de presentar un modelo de eficiencia y eficacia en base a resultados de PISA, desarrollan un análisis de equidad a través del coeficiente de determinación (R^2) y el coeficiente del ISEC en la misma regresión de aprendizaje. En una versión extendida para un estudio comparado para la Comunidad de Madrid, López Rupérez, García y Expósito (2019) amplían el análisis a conceptos como el de resiliencia académica del alumnado³, inclusión académica —una medida inversa del coeficiente de correlación intraclase (CCI), esto es, la medida en que alumnos con distintos niveles de aprendizaje comparten escuela— o inclusión social —asociado en sentido contrario al concepto de segregación social,

esto es, a la medida en que alumnado con distinto nivel socioeconómico comparte centro educativo—. Un repaso de la cobertura mediática asociada a la presentación de estos dos informes muestra que estos planteamientos académicos van ganando peso en el debate educativo a nivel público y es por tanto pertinente replantear su conceptualización.

3. Aprendizaje y logro educativo en España

Mientras que la aportación de PISA al diagnóstico del sistema educativo español es evidente, también lo son sus limitaciones y críticas. Además de las habitualmente esgrimidas por sectores más críticos con la prueba⁴, se añade la cuestión de la naturaleza *low-stakes* de la prueba PISA (y otras pruebas externas como TIMSS, PIRLS, las evaluaciones de diagnóstico de la Ley Orgánica de Educación (LOE) o las evaluaciones de final de etapa de la Ley Orgánica para la mejora de calidad educativa (LOMCE). En resumen, las pruebas de PISA no tienen ninguna consecuencia para el alumnado, por lo que la motivación intrínseca del alumno tiene un peso mucho más relevante que los factores extrínsecos para que el alumno se tome la prueba en serio.

Como consecuencia, PISA no solo mide competencias asociadas a los dominios analizados, sino también competencias socioemocionales asociadas al esfuerzo en torno a la prueba o, simplemente, la importancia de la prueba que se transmite en su entorno escolar y social. Por ejemplo, Zamarro *et al.* (2019) analizan la caída a lo largo de la prueba PISA fruto de la bajada del esfuerzo, y se observa que España (y otros países de influencia latina) es uno de los países donde más penaliza a los resultados finales. El hecho de que la motivación del alumnado con las pruebas varíe por país

² Para una discusión en profundidad, ver Ferreira y Gignoux (2011).

³ Definida como la capacidad del alumnado de los entornos más desfavorecidos de alcanzar niveles de aprendizajes superiores.

⁴ En su carta dirigida a Andreas Schleicher (Director de Educación de la OCDE), Andrews *et al.* (2014) apuntan a la falta de legitimidad de la prueba, de su diseño como prueba estandarizada, de su excesiva mediatización mediante foco cuantitativo, o de aquellos aspectos del aprendizaje que la prueba deja fuera.

obedece a factores intrínsecos o culturales del alumnado, algo que ha sido mostrado en un reciente estudio experimental, donde los alumnos de Estados Unidos responden significativamente a incentivos monetarios para hacer la prueba, mientras que los alumnos de Shanghai apenas responden a este tipo de incentivos (Gneezy *et al.*, 2017). Esto confirma que los resultados de pruebas *low-stakes* como PISA deben ser interpretados con cautela en términos de política educativa, ya que recogen fenómenos que van mucho más allá de la escuela: un estudio reciente de Akyol *et al.* (2018) muestra que una proporción relevante a nivel global, y que alcanza al 25,6 % del alumnado español, no se toma en serio la prueba ya que deja en blanco preguntas aún disponiendo de tiempo antes de finalizar la prueba.

Más allá de las limitaciones de PISA para el análisis de las políticas educativas, el debate de la equidad del sistema educativo español no se puede entender sin analizar el fenómeno del fracaso escolar o abandono temprano. En un artículo sobre movilidad intergeneracional, Causa y Johansson (2011) construyen indicadores de movilidad intergeneracional a partir de la dimensión salarial (y de ingresos) y la dimensión educativa. El análisis muestra que en la dimensión económica, la persistencia intergeneracional de la desigualdad en España se sitúa en la media de los países analizados, por debajo de Francia, Estados Unidos, Italia y Gran Bretaña, y por encima de Finlandia, Canadá, Suecia o Alemania, aunque al desagregar el análisis por género, la movilidad es mucho menor en mujeres que en hombres. Sin embargo, al extender el análisis a la parte educativa, los autores hacen uso de medidas de equidad educativa sobre indicadores tanto de aprendizaje como de logro educativo. Los autores encuentran que mientras la influencia sobre el aprendizaje medido por PISA es moderada y sitúa a España en la media de los 30 países analizados, la persistencia intergeneracional de logro educativo (a través de encuestas de hogares) de educación secundaria superior o terciaria es alta, situando a España tan solo por detrás de Portugal e Italia. Esto confirma que los indicadores

de equidad del sistema muestran dos realidades diferentes al comparar medidas de aprendizaje en pruebas externas y logro educativo tras la etapa postobligatoria. De algún modo, refuerza en paralelo las dos visiones sobre la equidad del sistema educativo español.

Más importante aún, con datos recientes del estudio de PIAAC, Hanushek *et al.* (2015) estiman los retornos salariales de las competencias medidas por PIAAC y el nivel educativo de los trabajadores. Los autores muestran que ambas dimensiones —competencias y nivel educativo (medido por años de escolarización del trabajador)— son conjuntamente relevantes y significativas en la regresión, ya que la correlación entre ambas no es perfecta. De hecho, se da una caída media del 45 % del efecto estimado de competencias sobre salarios al incluir el nivel educativo, siendo particularmente fuerte en varios países incluido España. Esto es, en términos generales y en particular para el caso español, no se puede entender el papel que juega el aprendizaje (medido por pruebas como PISA) en la vida adulta sin tener en cuenta el nivel educativo alcanzado en el sistema educativo.

En este sentido, es probable que la estructura del mercado laboral español (en conjunción con el excesivo fracaso y abandono escolar) refuerce esta complementariedad. Las estimaciones que relacionan logro educativo y resultados⁵ (Serrano *et al.*, 2013) con empleo sugieren que la no titulación en ESO (o el abandono educativo temprano) reducen significativamente las probabilidades de estar empleado, ser activo o tener contrato indefinido con respecto a obtener estudios de secundaria postobligatoria, FP, Diplomados o Licenciados⁶. Por tanto, el logro educativo condiciona

⁵ Los autores no disponen de información de resultados de aprendizaje en la población estudiada.

⁶ Además, el efecto relativo sobre los salarios cae drásticamente para el caso de alumnado por debajo de niveles de educación superior (Bachillerato o FP). Las estimaciones más recientes (Ridao-Cano y Bodewig, 2018) muestran que tras la crisis, los retornos de ingresos a un mayor nivel educativo se han vuelto a disparar, esto es, que el nivel educativo alcanzado determina mucho las oportunidades futuras en la vida adulta.

enormemente las oportunidades futuras del alumnado en España, más aún si tenemos en cuenta la tasa de temporalidad y paro en la población juvenil. Además, esta forma de acceso precario al mercado de trabajo influye en el desarrollo del capital humano de la vida laboral futura, ya que la estructura dual del mismo contribuye a la depreciación de las competencias en trabajadores temporales (Cabralés *et al.*, 2017).

En resumen, son tres los argumentos que refuerzan la importancia de considerar el logro educativo como una de las claves para entender la equidad del sistema educativo español: las limitaciones de PISA como prueba *low-stakes* para medir la realidad del sistema educativo, la complementariedad de aprendizaje y logro educativo en las estimaciones de retornos salariales y la estructura disfuncional del mercado de trabajo español.

4. Aprendizaje y evaluación interna en España: el caso de la repetición de curso

La comparativa de PISA con datos de logro educativo en etapas postobligatorias muestra el caso específico que representa España en cuanto a la equidad educativa. Pero más allá de la comparativa previa, PISA también ofrece información para extender esta disonancia a lo que ocurre dentro de la escuela al comparar evaluación externa y evaluación interna (esto es las notas o calificaciones obtenidas en la escuela), las dos formas de medir la dimensión académica del aprendizaje (y por tanto su inclusión o exclusión).

Como se apuntaba previamente, las evaluaciones externas con las que se analiza habitualmente el sistema educativo no tienen consecuencias para el alumnado, sino que son las evaluaciones internas (por asignaturas o ámbitos en ESO) y la aplicación de la normativa de promoción de curso las que determinan si un alumno pasa de curso y por tanto, progresa en la escuela. En esta cuestión, España representa una anomalía global: además de ser uno de los países de la OCDE donde más porcentaje de alumnos acaba repitiendo al final de la ESO (más de un 30 %,

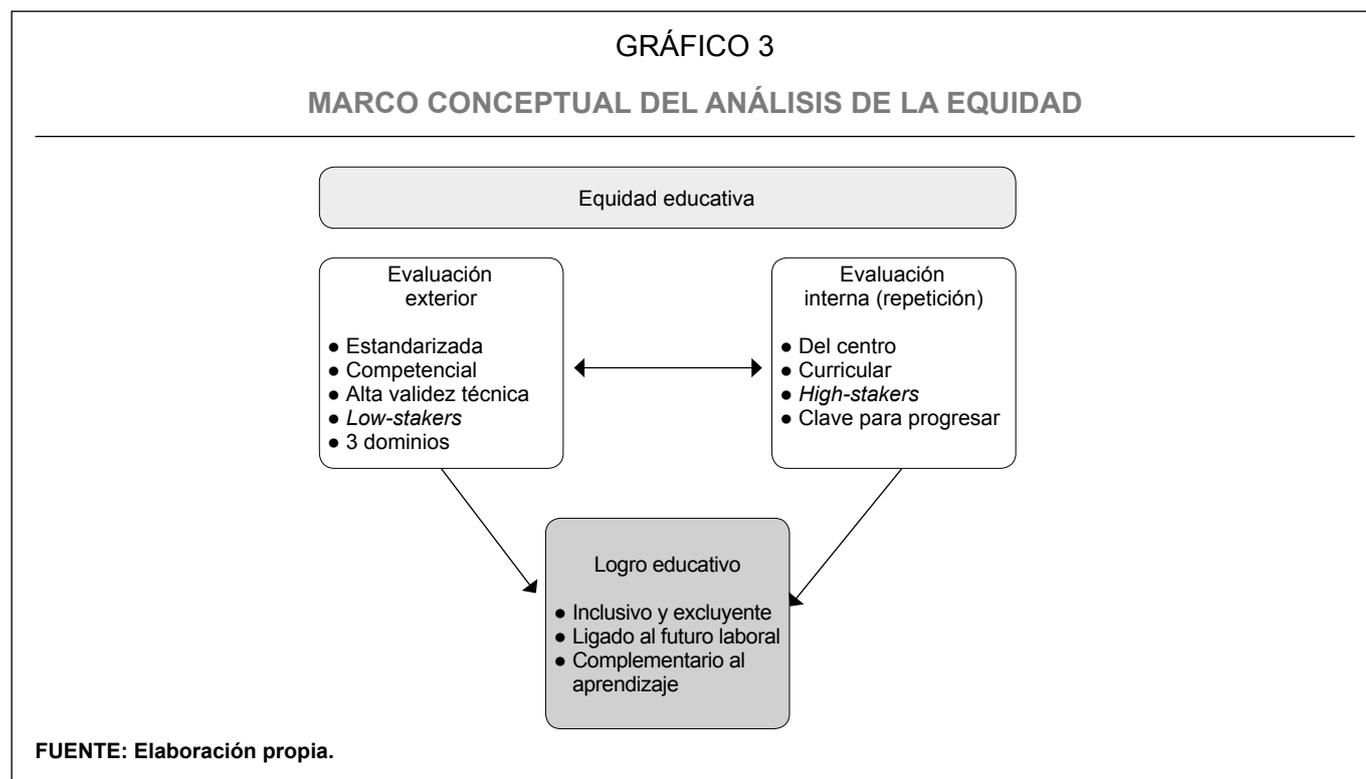
principalmente por la alta tasa de repetición en ESO), es de lejos el país de la OCDE donde más inequidad se produce en la repetición de curso.

A igualdad de competencias de aprendizaje (medido por PISA en 2015) en España, la probabilidad de haber repetido curso a los 15 años difiere en un ratio de 6 a 1 entre un alumno de nivel socioeconómico alto (cuartil alto) y uno de nivel socioeconómico bajo (cuartil bajo), frente a una proporción mucho más modesta en el resto de países de la OCDE (OCDE, 2016). Esto implica que a pesar de que muchos alumnos muestran adquisición de competencias, acaban repitiendo curso y que los repetidores se concentran desproporcionadamente entre los niveles socioeconómicos más bajos. Este indicador, que refleja el grado de exclusión académica vía resultados de evaluación interna, es totalmente pertinente a la hora de analizar el caso español, dada la alta tasa de repetición y la fuerte relación que se da entre repetición de curso, aprendizaje y progreso educativo en etapas postobligatorias (Jacob *et al.*, 2009; Hattie, 2012).

Del mismo modo que aprender y aprobar no siempre van de la mano al analizar datos individuales, basta con echar un vistazo rápido a la foto del aprendizaje por comunidades autónomas para ver que el aprendizaje medido por PISA (y otras pruebas) no se corresponde con las tasas de graduación o repetición de curso en la etapa secundaria, siendo más llamativos los casos de Castilla y León y la Comunidad de Madrid (con los mejores resultados en PISA y altas tasas de repetición) en relación con los del País Vasco y Cataluña (resultados de PISA más modestos y tasas más bajas de repetición de curso). Por esa razón, aunque los resultados de PISA y otras pruebas son un buen espejo sobre el que analizar el sistema, no permiten comprender la foto global, toda vez que en España se produce una disonancia entre aprobar y aprender.

5. Un análisis multidimensional de la equidad

De acuerdo a los dos apartados anteriores, se ha argumentado que la investigación en educación debe



por tanto ser cauta sobre las limitaciones que tienen las pruebas como PISA a la hora de abordar el análisis de la política educativa, un papel que en general suele ser influyente a nivel internacional y nacional, tal y como muestra la evidencia reciente (Breakspear, 2012; Choi y Jerrim, 2016).

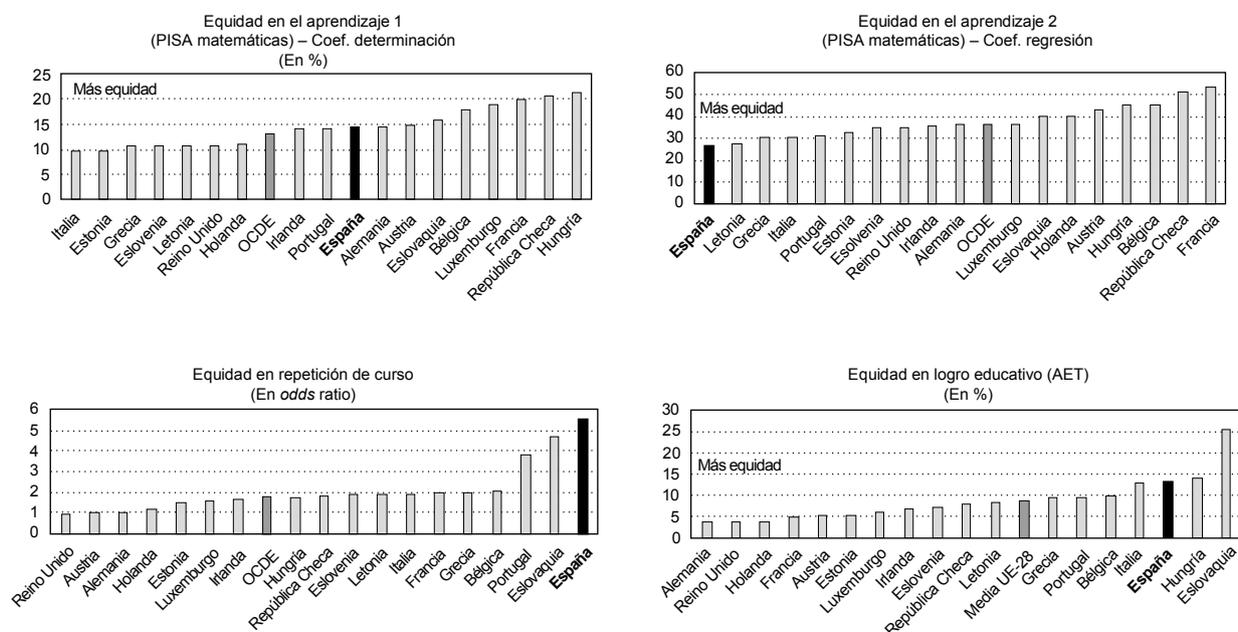
Para ello, se plantea un marco de tres indicadores para analizar la equidad educativa en España fundamentado en los argumentos previamente descritos, aunque no deja de ser una aproximación razonable para cualquier sistema educativo. El nuevo *Handbook of Measuring Equity* de la UNESCO (2018) apunta a cuatro dimensiones de la equidad educativa en cuanto al análisis de indicadores: *i)* acceso y participación; *ii)* progreso educativo (repetición, deserción, supervivencia, transición); *iii)* aprendizaje (medido en pruebas externas); y *iv)* logro educativo. Otro reciente estudio sobre calidad y equidad educativa de la OCDE (2012) presenta un marco de procesos, políticas y resultados

asociados a la equidad en la escuela: *i)* aprendizaje; *ii)* repetición de curso; *iii)* separación temprana; *iv)* segregación escolar; *v)* financiación de la educación; y *vi)* fracaso o deserción escolar. A nivel nacional, el sistema estatal de indicadores de la educación recoge varias de estas dimensiones en términos de indicadores brutos (calidad), pero apenas se centra en el peso que tiene el origen socioeconómico para explicarlos.

En este apartado se analiza el éxito escolar en términos de tres variables: los resultados de PISA, la repetición de curso y el abandono temprano. Primero, se incorporan los ya mencionados indicadores de equidad sobre el aprendizaje en las pruebas externas. Segundo, se considera información relevante sobre la evaluación interna, en este caso, sobre la repetición de curso. Se trata un indicador de evaluación interna, dado un valor de evaluación externa: el indicador sigue el planteado por OCDE (2013 y 2016), al comparar dos alumnos iguales en competencias adquiridas medidas

GRÁFICO 4

ANÁLISIS DE LA EQUIDAD EN ESPAÑA Y PAÍSES COMPARADOS, 2015



NOTA: Se presentan únicamente los países para los cuales se dispone de información de todos los indicadores.

FUENTE: Datos de 2015 de OCDE (2016) basado en PISA y Banco Mundial (2018) a partir de European Union Labor Force Survey (EU-LFS).

por PISA pero diferentes en cuanto a su nivel socioeconómico. Finalmente, a partir de Causa y Johansson (2011), se considera el logro educativo, concretándose mediante el indicador de abandono temprano escolar, que ha sido ampliamente popularizado en España tras los objetivos de la Estrategia 2020 de la Comisión Europea hace más de una década (Gráfico 3).

Se trata de tres indicadores muy distintos del éxito escolar de los alumnos. El primero es una variable estandarizada, competencial, que dispone de una alta validez técnica y es fruto de una prueba *low-stakes* que mide solo tres dominios del aprendizaje. El segundo indicador se refiere al medido por la evaluación de los aprendizajes que se producen en el centro, que está aparejada al currículum, que tiene un propósito

sumativo para el alumno y que es evidentemente la clave para progresar a lo largo del sistema educativo. El tercero recoge una medida de logro educativo y de las aspiraciones y capacidades asociadas a continuar los estudios postobligatorios.

Empíricamente, se ha discutido previamente la conexión y complementariedad entre las tres dimensiones del éxito escolar planteadas (Hanushek *et al.*, 2015). Sin embargo, más llamativas son sus diferencias a la luz de las más recientes investigaciones con datos individuales de alumnos españoles (tal y como han mostrado Calsamiglia y Loviglio (2019) para Cataluña y Marcenaro-Gutierrez y Vignoles (2015) para Andalucía).

Por otro lado, la repetición de curso tiene una fuerte

influencia sobre el abandono temprano, pero no es el único de los factores que lo condiciona, sino que hay otros factores, tanto asociados a la escuela como a factores externos (González de San Román y De la Rica, 2012). Finalmente, se ha detallado previamente la relación entre indicadores de aprendizaje y progreso educativo, pero a la vez existen diferencias notables medidas en gran parte por la repetición de curso y otros factores de centro.

El Gráfico 4 presenta los indicadores de equidad planteados con una muestra de 18 países de Unión Europea y OCDE. Se presentan los resultados de tal manera que, a mayor equidad, menor es el indicador. Para el caso de equidad sobre el aprendizaje en evaluaciones externas, se presenta en las dos Gráficas superiores el coeficiente de determinación R^2 (izquierda) y el coeficiente de regresión de un modelo lineal (derecha) de resultados en matemáticas sobre el nivel socioeconómico del alumno⁷. Como puede apreciarse en el Gráfico 4, el primer indicador (la variación de resultados en matemáticas explicada por el nivel socioeconómico) sitúa a España en niveles medios con respecto al resto de países, mientras que el segundo sitúa a España en primera posición respecto a la equidad: a mayor nivel socioeconómico, los resultados de PISA crecen, pero menos que en ningún otro país⁸.

Con respecto a la evaluación interna y el logro educativo (parte inferior del Gráfico 4), los resultados son opuestos. Para la equidad asociada a la evaluación interna (Gráfico 4 inferior izquierdo) el gráfico muestra el ratio entre las probabilidades estimadas de repetición de dos alumnos iguales en competencias (medidas por PISA) pero distintos en cuanto a nivel socioeconómico (uno perteneciente al cuartil más alto y otro al más bajo)⁹. Este *odds ratio* (ratio de probabilidades) se calcula utilizando una regresión logística estimada con

datos individuales de la repetición de curso sobre los resultados de PISA en ciencias y lectura, una variable binaria de género y otra de nivel socioeconómico en la que se distingue entre el primer y el último cuartil, omitiéndose los demás. Para el caso de España, los resultados muestran que con las mismas competencias educativas medidas por PISA, la probabilidad de repetir curso de un alumno del cuartil socioeconómico bajo es casi seis veces mayor que la de un alumno del cuartil socioeconómico alto. En esto, España se encuentra a la cola de todos los países de la OCDE y UE, siendo de lejos el país con mayores niveles de inequidad en los resultados de repetición de curso.

Finalmente, con datos de la EU-LFS coordinada por Eurostat en base a encuestas de empleo, se calcula la equidad del logro educativo (gráfico inferior derecho), mediante el coeficiente de determinación de un modelo *probit* de abandono temprano en relación con el origen familiar (en base a datos educativos de los padres) del alumno. El indicador muestra que España se encuentra en el cuartil inferior de países en términos de equidad relacionada con el logro educativo.

Los resultados obtenidos con la equidad en la evaluación interna y el logro educativo apuntan a conclusiones contrapuestas sobre la equidad del sistema español medida por la correlación entre status socioeconómico y distintos indicadores de desempeño: el status socioeconómico no parece tener un impacto excesivo sobre los resultados de pruebas externas como PISA, pero sí que lo tiene sobre las probabilidades sobre todo de evaluación interna (repetición de curso) y, en menor medida, abandono temprano.

Al extender el análisis a las comunidades autónomas, el Gráfico 5 muestra dos fenómenos a destacar. Por un lado, las discrepancias de equidad de resultados, al comparar evaluación externa (en este caso, para ciencias) y evaluación interna o logro educativo, se repiten en la mayor parte de las comunidades autónomas. Por otro lado, en lo que se refiere a los indicadores de logro educativo y la evaluación interna, se dan unos niveles de inequidad altos si comparamos

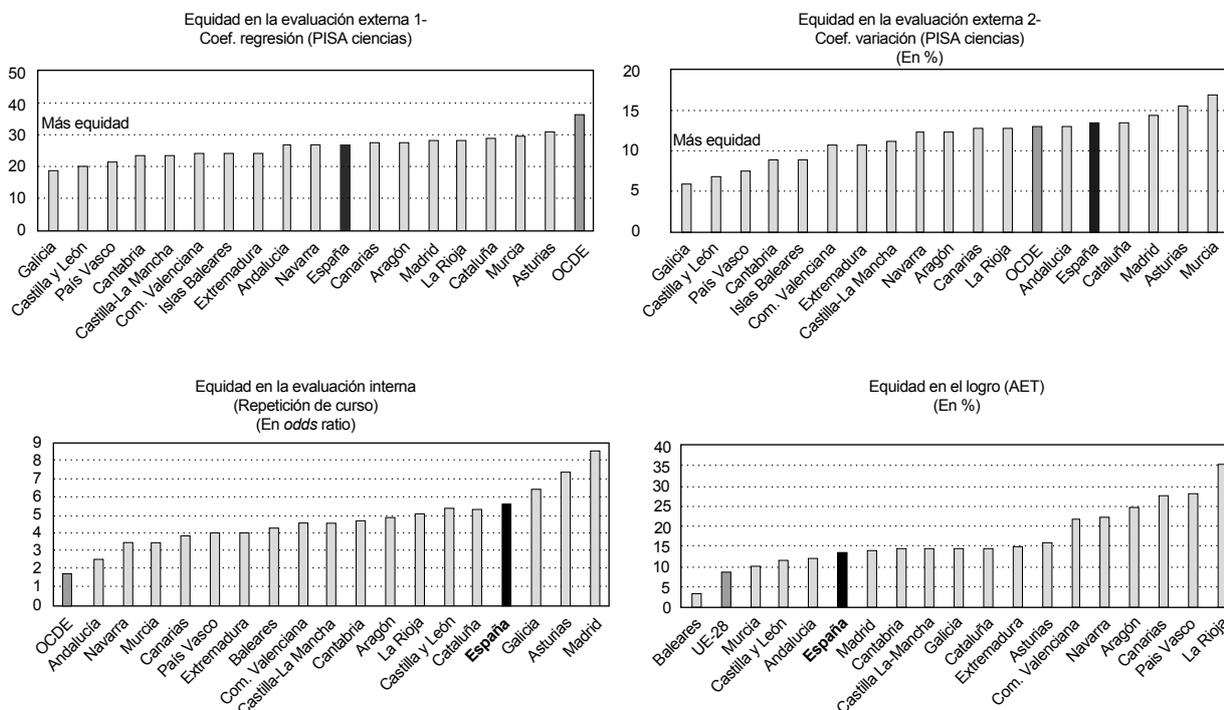
⁷ Ver Tabla 1.6.3c de OCDE (2016).

⁸ Esto puede estar relacionado, entre otros, con el hecho de que la varianza (o desigualdad) de resultados brutos de PISA es relativamente baja en España.

⁹ Ver Tabla 1.6.14 de OCDE (2016).

GRÁFICO 5

MARCO DE EQUIDAD POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2015



NOTA: Se utilizan datos para el caso de ciencias por ser los disponibles en el volumen 1 de OCDE (2016).

FUENTE: Datos de 2015 de OCDE (2016) basado en PISA y en elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa (EPA).

los valores con los de la OCDE (interna) o UE-28 (para logro educativo) en casi todas las comunidades autónomas, siendo el caso contrario para los indicadores de evaluación externa con respecto a los de la media de la OCDE. Esto tiene implicaciones importantes en la discusión de política educativa sobre la dimensión territorial de la desigualdad de oportunidades (o equidad) en la educación, ya que muestra que una gran parte de la inequidad observada en el logro educativo y la evaluación interna (y sus diferencias con respecto a la evaluación externa) se reproduce dentro de las comunidades autónomas, lo cual sugiere que una estrategia redistributiva entre territorios no es condición suficiente para mejorar la igualdad de oportunidades del sistema.

6. Causas y consecuencias de la equidad educativa

Los resultados alcanzados muestran que el sistema educativo español está lejos de ser un sistema equitativo a la hora de prestar servicios al alumnado en igualdad de oportunidades. Mientras que la equidad en relación con los resultados de evaluación externa es media o alta (según la métrica usada), el sistema educativo es poco equitativo en cuanto al logro educativo y lo es aún menos en cuanto a la repetición de curso.

Es llamativo observar que la correlación entre países para las medidas planteadas no es especialmente alta. La correlación entre la medida de equidad del sistema medida por la evaluación externa (tomando

la R^2) y la medida de equidad del sistema medida por la evaluación interna (repetición) es de 0,14, mientras que la correlación de la medida de equidad del sistema medida por la evaluación externa (tomando la R^2) y el logro educativo es de 0,09. Sin embargo, la correlación aumenta a 0,63 al comparar repetición de curso y abandono prematuro, lo cual tiene sentido conociendo la relación causal que existe entre ambas. La discrepancia observada para el caso de España se enmarca en un fenómeno que afecta a más países europeos de influencia francesa (como Portugal, Italia o Grecia). Como caso opuesto se encuentran países de influencia germánica en cuanto a política educativa (como Austria, la República Checa, Hungría), donde la equidad medida por la evaluación externa es menor y la equidad del sistema medida por la evaluación interna y el logro educativo son mayores.

Sin asumir por completo la generalidad de la siguiente afirmación, esto puede tener que ver con la cultura y la estructura de los sistemas educativos europeos. En aquellos países con una mayor influencia francesa prevalece un mayor academicismo y un currículum sobrecargado en connivencia con un modelo comprensivo (que explicaría las menores diferencias en los resultados de evaluación externa de PISA); a su vez, permanece el abuso de la repetición como práctica selectiva y segregadora, lo cual explica la inequidad de la repetición, siendo el caso español el caso extremo a nivel global.

De otra parte, se situarían los sistemas educativos con mayor influencia germánica, basado en la separación temprana, con una amplia oferta de educación secundaria vocacional. La separación temprana sería la fuente de la inequidad en las pruebas externas (por distinta exposición curricular unida a accesos desiguales por nivel socioeconómico), siendo a su vez más equitativa en cuanto a la repetición (un fenómeno poco extendido en estos sistemas educativos) y la capacidad de continuar los estudios en etapas postobligatorias (más habitual debido a la oferta formativa de niveles medios de formación profesional). En todo caso, estas oportunidades de

logro educativo no están exentas de desafíos en la vida laboral de trabajadores, debido a la difícil adaptación a otras ocupaciones por la falta de competencias básicas en edades intermedias (Hanushek *et al.*, 2017).

Los resultados muestran una enorme discrepancia entre evaluación externa e interna de los aprendizajes en España al considerar el estatus socioeconómico del alumnado. Mientras que los resultados de la primera muestran una equidad razonable, la segunda sitúa a España a la cola de la OCDE y la UE, muy lejos de los sistemas educativos avanzados. La pregunta que uno se hace, es por tanto, la siguiente. ¿De qué manera se pueden explicar las diferencias entre los indicadores para el caso español? Son dos los factores que difieren al comparar la métrica de evaluación interna y evaluación externa: el currículum y el tipo de evaluación que se plantea.

Con respecto al currículum, existen importantes diferencias entre lo que mide PISA y lo que mide la evaluación interna de los aprendizajes (y por tanto la repetición). Si las pruebas externas como PISA (y las evaluaciones de diagnóstico o evaluaciones LOMCE) tienen un propósito eminentemente competencial, los resultados de relativa equidad podrían deberse a que el modelo español facilita los aprendizajes mínimos de tal manera que se dan unos resultados razonables, con unos niveles razonables de equidad en cuanto a los aprendizajes medidos por pruebas externas (OCDE, 2016). En el caso de la evaluación interna, la poca adecuación curricular en ESO al enfoque competencial unido a un currículum todavía sobrecargado y reglamentista podría contribuir a explicar las diferencias. Esto, además, podría estar relacionado con los porcentajes históricamente bajos de alumnos en niveles altos en las pruebas PISA, algo que puede percibirse como fundamentación empírica para el argumento de «igualación por abajo» o de falta de excelencia.

Con respecto a la evaluación interna, la prevalencia de una cultura selectiva y de un modelo de evaluación interna orientado a la calificación podrían estar explicando, primero, que un porcentaje alto de alumnado

que adquiere los aprendizajes mínimos repita curso (OCDE, 2016). Además, esa cultura de la calificación puede estar asociada con sesgos sistemáticos que penalizan a los alumnos de niveles socioeconómicos bajos, lo cual estaría impactando (a la luz de los resultados presentados) sobre la inequidad en la repetición de curso: las investigaciones de Calsamiglia y Loviglio (2019) para Cataluña y Marcenaro-Gutiérrez y Vignoles (2015) para Andalucía muestran que el alumnado con nivel socioeconómico bajo obtiene peores resultados en la evaluación interna (en una determinada asignatura) en relación con la evaluación externa. El fenómeno de la inequidad en la repetición podría estar ligado a patrones más asociados a la actitud y el comportamiento, tal y como muestran Marcenaro-Gutiérrez y Vignoles (2015) para Andalucía. Otro factor podría ser la prevalencia de la tradición hacia la calificación y la evaluación no criterial (que expresa cuantitativamente juicios de valor, sin criterios claros), más restringida que la evaluación criterial, orientada a la mejora y con un propósito formativo para el alumno. Estos patrones tienen incidencia sobre la repetición de curso que, al fin y al cabo, se basa en la evaluación interna de los aprendizajes. En otras palabras, estaríamos ante un fenómeno arraigado en la cultura escolar de los centros educativos (Borodankova *et al.*, 2011), en especial en ESO. A pesar de ser una de las políticas más caras, ineficaces e inequitativas (Hattie, 2012), se mantiene la creencia de que es una buena decisión para el alumnado.

Finalmente la relación causal entre repetición y abandono (Hattie, 2012), unidos a factores externos asociados al devenir económico y laboral, o del sistema educativo (por ejemplo, la anomalía del título de ESO como barrera al progreso de cada alumno), estarían explicando las altas tasas de abandono temprano y su dimensión de inequidad.

7. Conclusiones

Este artículo discute la cuestión de la equidad educativa (o igualdad de oportunidades), entendida como la

influencia que tiene el origen familiar en el éxito escolar de los alumnos. Su tesis central es que un análisis basado únicamente en las pruebas PISA es incompleto y puede llevar a resultados engañosos en cuanto al diagnóstico del sistema y las necesidades de mejora. En el trabajo se comparan los resultados obtenidos al relacionar con un indicador socioeconómico tres indicadores distintos de desempeño escolar: los resultados de PISA (métrica de evaluación externa), la repetición de curso (métrica de evaluación interna) y el abandono prematuro del sistema educativo (métrica del logro educativo).

Los resultados muestran una relativa equidad en los resultados de PISA, una inequidad importante en el logro educativo y una enorme inequidad en los resultados de repetición de curso (a pesar de comparar alumnos con el mismo nivel de competencias en la evaluación externa), la más alta de la OCDE y la UE. Esto implica que un porcentaje relevante del alumnado que repite curso lo hace a pesar de haber adquirido las competencias necesarias (medidas de forma objetiva y externa). Esto tiene que ver con factores no asociados a la adquisición de las competencias básicas y, a la luz de la investigación reciente, parece estar asociado con la inequidad de la evaluación interna hacia el alumnado socialmente desaventajado. Esto es quizás lo más relevante del análisis, precisamente porque son la evaluación interna y la repetición las que tienen mayores consecuencias directas para el alumnado y su trayectoria educativa futura. Por tanto, aunque los resultados den soporte empírico a las dos visiones enfrentadas sobre la equidad de nuestro sistema escolar, los indicadores de equidad respecto a la evaluación interna y el logro educativo apuntan a uno de los desafíos más importantes del sistema educativo español. Finalmente, es llamativo observar que los resultados se extienden a casi todas las comunidades autónomas, de tal manera que compete a todos los niveles de la Administración educativa actuar en este sentido, sin excepción.

La falta de equidad del sistema medida por la evaluación interna, unida a la razonable equidad medida por la evaluación externa (con un porcentaje bajo de alumnos en altos niveles competenciales), podrían

estar apuntando conjuntamente a los desafíos (equidad y excelencia) del sistema educativo español. Por tanto, una agenda de políticas educativas que trate de mejorar la equidad y la calidad del sistema debería considerar seriamente, al menos (y sin descartar otros igualmente importantes como las políticas docentes, la organización de los centros o la financiación) dos elementos: *i) un modelo curricular* menos prescriptivo y burocrático, adaptado a la sociedad de la información y el cambio tecnológico, adelgazado notablemente en contenidos y asignaturas, y que promueva otro tipo de aprendizajes, saberes y competencias; y *ii) un modelo de evaluación interna y externa* profesionalizado que supere la idea de calificación y el abuso de la repetición de curso, y que promueva la mejora como fin último.

Referencias bibliográficas

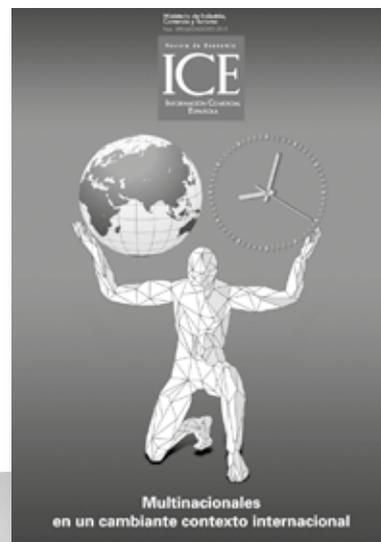
- Akyol, Ş. P., Krishna, K., & Wang, J. (2018). Taking PISA Seriously: How Accurate are Low Stakes Exams? *National Bureau of Economic Research*, (No. w24930).
- Andrews, P. et al. (2014). OECD and PISA tests are damaging education worldwide-academics. Available at May 6, 2014 <http://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics>
- Banco Mundial. (2018). Education in the EU: Diverging Learning Opportunities? *Grupo Banco Mundial*.
- Borodankova, O., & Coutinho, A. S. A. (2011). *Grade Retention during Compulsory Education in Europe: Regulations and Statistics*. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, European Commission.
- Breakspear, S. (2012). The policy impact of PISA. *OECD Publishing*.
- Cabrales, A., Dolado, J. J., & Mora, R. (2017). Dual Labour Markets and (Lack of) On-the-Job Training: Evidence for Spain Using PIAAC Data. *SERIEs, Journal of the Spanish Economic Association*, 8, 345-371.
- Calero, J., Murillo Huertas, I. P., & Raymond Bara, J. L. (2019). Education, age and skills: An analysis using PIAAC data. *European Journal of Education*, 54(1), 72-92.
- Calsamiglia, C., & Loviglio, A. (2019). Grading on a curve: When having good peers is not good. *Economics of Education Review* (Revise and Resubmit).
- Causa, O., & Johansson, Å. (2011). Intergenerational social mobility in OECD countries. *OECD Journal: Economic Studies*, 2010(1), 1-44.
- Choi, Á., & Jerrim, J. (2016). The use (and misuse) of PISA in guiding policy reform: the case of Spain. *Comparative education*, 52(2), 230-245.
- Coleman, J. S. (1968). Equality of educational opportunity. *Integrated Education*, 6(5), 19-28.
- Delibes Liniers, A. (2006). La Gran Estafa: el secuestro del sentido común en la educación. *Unisón editores*.
- Escudero, J. M. (2005). Fracaso escolar, exclusión social: ¿De qué se excluye y cómo? *Profesorado. Revista de currículum y formación de profesorado*, 9(1).
- Ferreira, F. H., & Gignoux, J. (2011). The Measurement of Inequality of Opportunity: Theory and an Application to Latin America. *Review of Income and Wealth*, 57(4), 622-657.
- Ferrer Juliá, F., Massot Verdú, M., y Ferrer Esteban, G. (2006). *Percepciones y opiniones desde la comunidad educativa sobre los resultados del proyecto PISA*. Madrid: CIDE/Ministerio de Educación y Ciencia.
- Gneezy, U., List, J. A., Livingston, J. A., Sadoff, S., Qin, X., & Xu, Y. (2017). Measuring success in education: the role of effort on the test itself. *National Bureau of Economic Research*, (No. w24004).
- González de San Román, A. y De la Rica, S. (2012). Determinantes de las diferencias regionales en el rendimiento académico en España: PISA 2009. En *Educación y Desarrollo: PISA 2009 y el sistema Educativo Español* (capítulo 8). Fundación BBVA, 2012.
- Hanushek, E. A., Schwerdt, G., Wiederhold, S., & Woessmann, L. (2015). Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC. *European Economic Review*, 73, 103-130.
- Hanushek, E. A., Schwerdt, G., Woessmann, L., & Zhang, L. (2017). General education, vocational education, and labor-market outcomes over the lifecycle. *Journal of Human Resources*, 52(1), 48-87.
- Hattie, J. (2012). *Visible learning for teachers: Maximizing impact on learning*. Routledge.
- Jacob, B. A., & Lefgren, L. (2009). The effect of grade retention on high school completion. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), 33-58.
- López Rupérez, F., García-García, I., y Expósito Casas, E. (2018). PISA 2015 y las Comunidades Autónomas españolas: Diagnósticos empíricos y políticas de mejora. *Universidad Camilo José Cela*.
- López Rupérez, F., García-García, I., y Expósito Casas, E. (2019). Igualdad de oportunidades e inclusión educativa en la Comunidad de Madrid. *Universidad Camilo José Cela*.
- Marcenaro-Gutiérrez, O., & Vignoles, A. (2015). A comparison of teacher and test-based assessment for Spanish primary and secondary students. *Educational Research*, 57(1), 1-21.

- Martínez García, P. S. (2017). El puzle de la equidad educativa. *Agenda Pública*.
- OCDE (2010). Introduction: The Case for Linking PISA with Longitudinal Studies. In *Pathways to Success: How Knowledge and Skills at Age 15 Shape Future Lives in Canada*. OECD Publishing.
- OCDE (2012). Equity and Quality in Education. *OECD Publishing*.
- OCDE (2013). PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed, PISA. *OECD Publishing*.
- OCDE (2016). PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education. *OECD Publishing*.
- Ridao-Cano, C., & Bodewig, C. (2018). Growing United: Upgrading Europe's Convergence Machine. *World Bank Group*.
- Serrano, L., Soler, Á., Hernández, L. y Sabater, S. (2013). El abandono educativo temprano: análisis del caso español. *Documento de Trabajo*, (290). Madrid: INEE.
- Sicilia, G., y Simancas, R. (2018). Equidad educativa en España: comparación regional a partir de PISA 2015. *Fundación Europea Sociedad y Educación*.
- Tiana Ferrer, A. (2017). PISA in Spain: Expectations, impact and debate. *European Journal of Education*, 52(2), 184-191.
- UNESCO (2018). *Handbook on Measuring Equity in Education*. UNESCO (UIS).
- Zamarro, G. Hitt, & C. Mendez, I. (2019), When Students Don't Care: Reexamining International Differences in Achievement and Student Effort, *Journal of Human Capital*. *Forthcoming*.

**Información Comercial Española
Revista de Economía**

6 números anuales

Artículos originales sobre un amplio
espectro de temas tratados desde
una óptica económica,
con especial referencia
a sus aspectos internacionales



**Boletín Económico
de Información Comercial Española**

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía
española, comunitaria e internacional,
con especial énfasis en temas sectoriales
y de comercio exterior



Acceso libre

INTERNET
www.revistasice.com



**Cuadernos Económicos
de ICE**

2 números anuales

Artículos de economía
teórica y aplicada
y métodos cuantitativos,
que contribuyen
a la difusión y desarrollo
de la investigación

Mariano Fernández Enguita*

DEL PACTO QUIMÉRICO A COMPROMISOS RAZONABLES

Se discute por qué no ha sido posible, hasta hoy, el frecuentemente invocado pacto sobre la educación. Se analizan pactos de Estado fallidos, los pactos autonómicos existentes, los modelos de pacto propuestos y los obstáculos a su consecución. El autor propone abandonar la idea de un pacto centrado en principios o políticas compartidas a favor de un compromiso sobre las diferencias persistentes en torno a las múltiples dimensiones y líneas de fractura que atraviesan la educación, así como desagregarlo en un conjunto de compromisos más precisos en torno a cada una de ellas.

From the illusory agreement to reasonable commitments

It is discussed why the frequently invoked educational agreement has not been possible. Failed national agreements, existing regional agreements, proposed agreement models and obstacles to their achievement are analysed. The author proposes that the idea of an agreement centred on shared principles or policies be abandoned in favour of a commitment regarding the continuing differences based on the multiple dimensions and fracture lines that permeate education, and that it be broken down into a set of more specific commitments with regards to each one of these.

Palabras clave: pacto educativo, compromiso por la educación, política educativa.

Keywords: educational agreement, commitment to education, educational policy.

JEL: I20, I28.

1. Introducción

Un escolar español típico pasa hoy un mínimo de 15 años en las aulas, desde la educación infantil de segundo ciclo hasta la primera titulación secundaria postobligatoria, sea el Bachillerato o los Ciclos Formativos de Grado Medio, cuya casi universalización es un objetivo asumido (para Europa, que lo obtenga el 90 % de la población, aunque España se

plantea todavía el listón más moderado del 85 %). Una cifra no desdeñable puede dejar la escuela a los 16 años, o incluso anecdóticamente antes, principalmente entre la minoría gitana, pero hasta quienes no terminan un ciclo postobligatorio, o ni siquiera la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), suelen acumular uno, dos o más años de repetición.

Comienzo por aquí para desembocar en una sencilla operación de aritmética política: 15 años son el doble de lo que dura en España un ciclo gubernamental *largo*, casi dos legislaturas, por ejemplo las de Aznar, Zapatero y Rajoy. Un estudiante típico, pues, consumirá en la escuela entre dos y tres ciclos políticos, pues muchos, cuatro de cada diez, acumulan o acumularán

* Catedrático de Sociología en la Universidad Complutense.

Versión de junio de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.910.6921>

el tercero con solo añadir algo de educación infantil de primera etapa y estudios superiores. Esto implica que puede vivir cambios de calado relacionados con los asuntos que vienen dividiendo a la sociedad, a la opinión pública y a la clase política en materia de educación. Cambios, por ejemplo, sobre si cursar o no Religión como asignatura, acudir a un centro público o concertado, estudiar o no en su lengua materna y/o cotidiana, pasar una secundaria inferior que sea una balsa de aceite o jalonada por pruebas selectivas, verse envuelto en la vorágine de una ola de innovación o reforma o en una experiencia tan similar a la de sus ancestros como ajena a su entorno presente.

Si en vez de en los alumnos pensamos en los profesores, una vida laboral activa que dura de tres a cuatro décadas podría comprender aún más cambios. Son las organizaciones de profesores, de hecho, quienes una y otra vez han manifestado su malestar por los sucesivos vaivenes legislativos, si bien exagerando a veces la nota con el meme de *las siete leyes* (pues no todas se ocupan de todo, ni por tanto lo alteran) y no sin desprender cierto aroma inmovilista.

Pero la idea de un pacto no se reduce a aportar certidumbre y dar estabilidad a docentes y discentes, es decir, a lo esencial de la *comunidad educativa*, sino que atañe al conjunto de la sociedad. ¿Por qué no dejar la educación al albur de los padres, el arbitrio de los profesores o la espontaneidad de los niños? Aunque no falten defensores de una u otra opción, la mayoría coincide en considerar la educación como un bien público común, una responsabilidad del Estado, un derecho social, una obligación legal y moral, un pilar (demopedia) de la democracia, etc., pero también un derecho subjetivo, una responsabilidad familiar, una facultad individual, un proceso que requiere libertad, etc. Esto implica un complejo equilibrio entre individuo y sociedad, individuo y familia, derecho y obligación, interés privado y público, elección individual y decisión colectiva, que demandan el establecimiento de unos márgenes de convergencia y de coexistencia no conflictiva.

La educación puede verse también como una transacción intergeneracional. Las políticas educativas de hoy se aplican a los adultos, ciudadanos y trabajadores de mañana. Una razón más para moverse evitando los extremos a la vez que dejando espacio a distintas opciones y posibilidades. La política educativa es un pacto intergeneracional (bueno o malo), en el mismo sentido en que lo son las de pensiones y protección de la tercera edad o las medioambientales.

En la dimensión espacial, la descentralización del sistema educativo aconseja también no solo unas reglas del juego claras sino unos márgenes comúnmente aceptados y cierta orientación compartida. Durante las dos últimas legislaturas largas hemos sido testigos de la movilización de poderes autonómicos contra el poder central: lo hizo la derecha, por ejemplo, contra la Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, y la izquierda, por ejemplo, contra los itinerarios en la ESO. Y qué decir de los partidos nacionalistas, volcados en apropiarse del sistema educativo. Con semejante clima de deslealtad política tonta celebrar que el afán monopolístico de las comunidades autónomas haya impedido la descentralización hacia el ámbito local y la autonomía de los centros. Solo tonta, empero, pues ese sistema más poliárquico ayudaría a diluir la polarización que facilita el duopolio formado por el Estado cuasifederal y las comunidades autónomas (CC AA), en el que los poderes de estas no resisten la tentación de cohesionar a sus *comunidades educativas* buscando el enemigo exterior en aquel y pacificar a la profesión docente vía concesiones (también llamadas *conquistas*), en detrimento de la igualdad de oportunidades y la unidad del mercado de trabajo.

Al igual que otras instituciones *broadcast* (cuyos precedentes fueron el sermón y la *lectio*), en el entorno de la web 2.0 la educación vive una crisis implosiva, la misma que la prensa, las editoriales, los grandes medios, la política o las iglesias, aunque no pierda alumnos como estas instituciones pierden suscriptores, lectores, audiencia, votantes o fieles. No lo hace porque

estos forman un público cautivo, retenido primero por la obligatoriedad legal y la función de cuidado y después por el monopolio de los títulos habilitantes y la función de socialización, pero también un público cada vez más distante, desenganchado y tendencialmente hostil. Innovar para recuperar la atención del alumnado, fomentar su sentido de pertenencia, maximizar el aprendizaje, potenciar la inclusión y optimizar el empleo de los recursos es ya un imperativo, pero la innovación necesita un entorno de relativa certidumbre y entraña riesgos para los innovadores, lo que requiere un entorno favorable y protector. Es más: el calado de los problemas que afronta el sistema educativo hace que surjan distintas propuestas de solución radical que, por serlo, resultan más contradictorias o incompatibles entre sí: es difícil conciliar, por ejemplo, políticas de evaluación y rendición de cuentas como los *high-stakes tests* con los espacios abiertos y estructuras flexibles.

Aunque el argumento más convincente suele ser la centralidad de la educación para la economía del conocimiento. Desde las primeras teorizaciones sobre la sociedad del conocimiento (p. ej., Bell, 1976), pasando por los análisis de la globalización (p. ej., Reich, 1992), hasta las más recientes prospectivas sobre la destrucción de empleo por la inteligencia artificial y la robótica (p. ej., Brynjolfsson y McAfee, 2012), hay una convergencia reiterada en torno a la importancia económica de la educación; para quienes abominan de la economía, algo tan frecuente en el mundo educativo, siempre cabe decir lo mismo pero referido a la ciudadanía en un mundo global, complejo, etc. Una vez que se admite la urgencia decisiva de una apuesta ambiciosa (y segura) por la educación, ¿cómo no dar el paso a la propuesta de un gran acuerdo nacional? (p. ej., Tedesco, 2004).

2. ¿Por qué no ha habido ya un pacto?

A favor de un pacto urgente se han manifestado los últimos ministros de educación de las últimas presidencias

largas, los partidos emergentes Ciudadanos y Podemos y toda suerte de organizaciones, con distintos matices. Se suele ignorar que algunos acuerdos han estado cerca: los Pactos de la Moncloa de 1977 dieron un fuerte impulso al sistema escolar; La Fundación Encuentro promovió una *Declaración* (1997), con un apoyo muy amplio; y la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006 obtuvo un notable consenso (todos menos del PP); las negociaciones desde el Ministerio de Gabilondo y la Subcomisión del Congreso con Méndez de Vigo revelaron amplias posibilidades de acuerdo, aunque luego quedasen en nada.

A pesar de que las CC AA son las que ejercen las competencias, los pactos tampoco han llegado muy lejos en ellas. Lo más vistoso serían los acuerdos de Cataluña, País Vasco y Canarias, donde los intereses territoriales, aunque de distintos, son intensos y hay un ámbito de confluencia de intereses entre el profesorado y las Administraciones: en las dos primeras por la cuestión lingüística, con fuerte peso en su selección y formación, y en la tercera por su fuerza gremial; pero estos pactos regionales, que escenifican y solemnizan la voluntad de acuerdo ante el público, no suelen ir más allá de la enumeración de los males (fracaso, abandono, acoso, recortes, etc.), una proclamación de valores y fórmulas genéricas (equidad, inclusión, evaluación formativa, participación, etc.) y la promesa o la demanda de más recursos. Incluso estos pactos más bien retóricos son más difíciles donde hay una clara división de intereses entre el profesorado o entre este y el público sobre la cuestión lingüística (Comunitat Valenciana, Illes Balears y Galicia) o donde no tiene fuerza la cuestión territorial y se mira al ámbito y los poderes nacionales (el resto).

Aun así, no parece que estos pactos hayan reducido la conflictividad en torno a las habituales líneas de fractura. En Cataluña la cuestión de la lengua fue absorbida por una espiral del silencio (en contraste con la opinión manifestada en las encuestas y el ascenso de Ciudadanos), y cooptada la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Cataluña

(FAPAC), pero eso no impidió que la Unión Sindical de Trabajadores de la Enseñanza de Cataluña (USTEC), el sindicato mayoritario, quedase fuera del pacto ni una huelga del profesorado contra la Ley de Educación de Cataluña (LEC). En las CC AA con dos lenguas cuyo parentesco hace factible la inmersión lingüística en la *propia* (Galicia, Illes Balears y Comunitat Valenciana), los nacionalismos, parte del profesorado y una minoría de familias han mantenido vivo el conflicto. Donde hay ejecutivos de izquierda, basados en coaliciones que llegan más a la izquierda del PSOE (Comunitat Valenciana y Aragón), ha saltado un conflicto con la enseñanza concertada. Se mantienen calmadas las CC AA de las que cabría afirmar que, en sentido cultural aunque ya no legal, son todavía *territorio MEC* (Ministerio de Educación y Cultura), es decir, en las que no ha despegado una dinámica ni una política diferenciada en la educación (Madrid, Murcia, Extremadura y Cantabria). Canarias tiene como característica educativa diferencial la fuerza del profesorado (con salarios entre los más altos en una comunidad cuyo Producto Interior Bruto (PIB) es un 17 % inferior al nacional, y los que más se despegan del salario medio en su comunidad).

La explicación convencional de que no haya un gran acuerdo educativo consiste en culpar a los políticos, cuyos intereses partidistas, sectarios y electorales, habrían dado al traste con un intento tras otro. Tiene elementos visibles en que apoyarse, en particular la retirada del PP de las negociaciones orquestadas desde el Ministerio de Gabilondo o el abandono de la Subcomisión del Congreso por el PSOE. En la primera había un amplio abanico de acuerdos pero el partido conservador supo que barrería en las siguientes elecciones, frustrando un «pacto acordado pero no firmado» (Bedera, 2018); en la segunda, cuando la Subcomisión del Congreso había agotado los trabajos preliminares los socialistas abandonaron la mesa por un motivo que ni siquiera está claro que debiera formar parte de un pacto, el inevitable 5 % del PIB, seguidos de inmediato por Podemos y los nacionalistas,

que nunca habían estado cómodos en ella. Los partidos políticos dicen siempre que sí a la conveniencia de un pacto y evitan quedarse fuera de los procesos de debate que alcanzan o arrancan ya con cierta entidad, pero siempre hay alguno que termina por encontrar algún obstáculo insuperable que legitima el abandono.

La realidad es que la *macrocomunidad educativa* o la *sociedad civil*, en la que habitan las asociaciones de defensa de *intereses* (y, lo que no siempre es mejor, de *valores*), que reprochan a los políticos no ponerse de acuerdo, suele ser menos conciliadora y más sectaria que estos. No hay pacto autonómico del que no se haya descolgado algún sindicato; no hay una sola ley de un gobierno de izquierdas de la que alguno de ellos no haya asegurado que iba a *desmantelar* la escuela pública o *mercantilizar* la educación; no hay cuestión en la que las organizaciones de padres de alumnos de la escuela pública y la privada hayan logrado ponerse de acuerdo en sus largos años de existencia; la LOE fue apoyada por la Federación Española de Religiosos de Enseñanza (FERE), pero la Conferencia Episcopal se opuso hasta el final; hace falta mucha imaginación para ver a alguna de las diversas organizaciones integradas en *Som Escola* apoyando un pacto que no incluya el sometimiento al nacionalismo (*La escola no es toca*). Un buen ejemplo de esta ficción es el *Acuerdo social y político educativo* avanzado por el Foro de Sevilla (2015).

Fuera del impulso territorial y de la mayor o menor habilidad de los políticos locales, la dificultad es la misma en todas partes. El debate educativo tiende siempre a polarizarse: primero, por versar sobre la educación, en la que pueden estar implicadas las creencias más profundas de los individuos, sean sobre religión, política, género...; y segundo, por el simple hecho de ser un debate político en el sentido más amplio, lo que aquí entraña siempre cierto maniqueísmo, quizá por la vieja tradición católica y de la muy presente guerra civil. John Carlin señalaba no hace mucho, cuando unos resultados electorales ya no bipartidistas metieron al país en este *impasse* en el que todavía estamos, que en español no existe un equivalente del término inglés

compromise (al que yo añadiría *trade-off*), un acuerdo en el que ambas partes ceden, y sugería que podría ser efecto de la influencia árabe o de la tradición de cerrazón católica.

Me inclino más por el legado traumático y no superado de la guerra. Clausewitz, tan celebrado por la izquierda, escribió que «la guerra es la continuación de la política por otros medios». Cabe también la interpretación contraria: que lo esencial no es la continuidad de los fines sino la discontinuidad de los medios, lo que ya entendió y explicó Hobbes. En la guerra, a diferencia de la política, solo hay dos bandos, cada uno de los cuales debe ser construido y consolidado en oposición al otro, que debe ser destruido o reducido a la impotencia. En la política, por el contrario, la convivencia a corto y largo plazo requiere acercamientos y concesiones. El bipartidismo en sí no es el problema: en los Estados Unidos, por ejemplo, ha imperado siempre a causa del sistema presidencialista (como lo hizo mucho tiempo en Francia), pero tiene como contrapeso la diversidad interna de los dos grandes partidos, que se expresa en las primarias (tanto que si, con parámetros europeos, demócratas y republicanos serían hoy la izquierda y la derecha, hace un siglo era al revés). En España, en cambio, el bipartidismo se ha desvanecido para dar lugar a un *bifrentismo* incluso más polarizado, como se ha visto en la última contienda electoral, que unos y otros no dejaban de presentar como la lucha final entre Bildu y Vox. Salvando las distancias, este maniqueísmo se encuentra a menudo en el debate educativo.

Anecdóticamente, el pacto se ha convertido para no pocos en una suerte de basmala, una invocación ritual que salvaguarda a quien la pronuncia y legitima lo que quiera que venga detrás. Es lo que encontramos cuando el Episcopado pide «un pacto educativo que dé estabilidad a la enseñanza de la Religión en la escuela», o sea, dejarla donde la encumbraron el Concordato y la LOMCE: los obispos nombran, el Estado paga y la asignatura pesa en horario, expediente y acceso a la universidad. O, del otro lado, cuando

dirigentes de IUa proponen sus «líneas básicas para un pacto por una educación republicana», o sea, para quien ya esté de acuerdo con ellos antes de hablar.

Aparte de surrealismo, anécdotas como estas indican el escaso significado de la palabra «pacto». Para alguna que otra fuerza política y para no pocas organizaciones sociales, el pacto deseable recuerda más bien los viejos lemas sobre «dar la vuelta a la tortilla» o «cuando vengan los míos». El problema añadido es que estos encastillamientos tienen lugar en distintas dimensiones para distintas fuerzas, no por casualidad. Los nacionalistas se muestran intransigentes en cuestión de lenguas pero muy negociadores sobre la titularidad de los centros, pues esta flexibilidad permite aquella firmeza, y por eso la mayor parte de la enseñanza privada está concertada, con escasos requisitos (salvo la lengua *propia*, claro está), en Cataluña y País Vasco. La izquierda, cuanto más radical, más intransigente con la titularidad de los centros pero más inclinada a asumir las reivindicaciones nacionalistas, lo cual encaja con la estrategia clientelar del nacionalismo y la socorrida táctica del agravio comparativo (entre 17 comunidades es fácil encontrar el que más convenga). El profesorado está dividido sobre la comprensividad de la enseñanza secundaria, pero unido en torno al aumento del presupuesto o la reducción de horas lectivas, y mejor si ambas cosas. Las divisorias (*cleavages*) entrecruzadas hacen más difícil cualquier pacto, porque lo que une con unos divide con otros, y esto no va a desaparecer porque deriva de la dinámica misma de la política, como observamos cada vez más en elecciones, cuando los partidos ponen énfasis en algunas diferencias para soslayar otras, ya que el voto es indivisible y no puede contentar a todos por igual.

3. ¿Qué pacto es posible?

La respuesta rápida suele ser, en versión corta, *un pacto de mínimos*, si bien tiene varias versiones, parecidamente inútiles. La más popular consiste en *pactar*

lo que nos une, dejar de lado o aparcar todo lo que nos separa. Suele ser fácil enumerar algunos tabúes que es mejor no tocar: conciertos, religión, lenguas... La pregunta, entonces, es para qué sirve un pacto que no toque eso, pregunta que se hacen los que quieren estabilizar la situación y reducir el conflicto y los que han venido a demandar cambios en ello. Si no mencionamos la Religión, por ejemplo, se evitará un desacuerdo en la mesa de negociación pero se mantendrá en la calle y se frustrarán las expectativas de quienes desean pacificar este asunto —aun a costa de concesiones— y las de quienes hacen de ello un *casus belli*.

Una segunda variante consiste en llegar primero a *un diagnóstico compartido*. Suena bien, pero es la más disparatada. Quienes lo proponen parecen creer que, en una primera fase, la ciencia —o la(s) *evidencia(s)*—, permitirá llegar a un diagnóstico común y, desde ahí, acordar un tratamiento, al menos básico (los mínimos), si la ideología no lo echa a perder. En realidad es más fácil ponerse de acuerdo en el tratamiento que en el diagnóstico. No matar al prójimo, por ejemplo, es una medida que puede reunir un amplio acuerdo entre gente con muy distintos motivos: el quinto mandamiento, una visión humanista, la empatía, la repulsión por la violencia, el miedo a que los maten antes a ellos, la evitación de la venganza o, sencillamente, que no hace falta. Ponerse de acuerdo sobre estos motivos sería tarea más ardua. Como citaba Maritain (1951, p. 77) sobre los apoyos ideológicamente dispares para la Declaración de los Derechos Humanos: «Estamos de acuerdo sobre estos derechos *con tal de que no se nos pregunte por qué*. Con el “porqué”, empieza la disputa».

En la versión más chapucera simplemente se enumeran los grandes problemas. Como tenemos problemas... necesitamos un acuerdo. Entonces se suelen mezclar los que, efectivamente, son percibidos por todos como tales, con los que no; los que tienen detrás un diagnóstico compartido y los de interpretación dispar; los que sugieren un mismo tratamiento por encima de las diferencias y los que no cabe tocar sin

que salten chispas. Un ejemplo de ingenuidad, o de frivolidad: «Diez gráficos que explican por qué hace falta un pacto educativo» (*El País*, 2018), que enumeraba como: dinero, becas y ayudas, abandono, acoso, formación de profesorado, papel de la concertada, currículo, evaluación y calidad (PISA)¹, religiones e impulso a la Formación Profesional (FP). Sería difícil explicar, por ejemplo, por qué no se mencionaban las lenguas vehiculares, la distribución de competencias entre Administraciones (nacional, autonómica, local y del centro) o la baja productividad, pero dejemos eso. Tomemos, por ejemplo, el acoso escolar, contra el cual todos se posicionarían. ¿Realmente necesita un pacto, o podría y debería ser abordado por cualquier Administración de cualquier signo? En sentido contrario, ¿seguiría habiendo acuerdo y sería fácil un pacto si responsabilizásemos al profesorado del bienestar del alumnado, y no solo de su logro académico? ¿Sabemos tanto del tema que ya solo falta el acuerdo o estamos en la fase en que, con independencia de cualquier posicionamiento político, necesitamos todavía aprender mucho sobre sus causas y remedios?

La tercera y última variante consiste en reducir el pacto a una colección de buenas intenciones de las que no cabe disentir, a una declaración que puede ir desde la enumeración de unos pocos problemas relevantes o principios básicos hasta una interminable sucesión de ocurrencias bienintencionadas, sin la concreción adecuada para tener fuerza vinculante pero con suficiente significado y sentido para provocar largos debates sobre frases, expresiones, términos y hasta la puntuación. A este tipo pertenecen los pactos alcanzados en algunas CC AA, quizá porque, teniendo en sus manos las competencias pero no lo fundamental de la capacidad normativa, es más fácil dejar lo más escabroso para la política nacional y moverse entre las minucias y las generalidades en la regional. En ellos suelen aparecer con especial fuerza propositiva, aunque sin compromisos

¹ Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés).

CUADRO 1
LOS «PACTOS» REGIONALES

Comunidad autónoma	Año	Denominación	Participantes
Aragón	2016	Pacto Social por la Educación	Consejo Escolar
Canarias	2016	Pacto Social, Político y Económico por la Educación	Consejo Escolar
Cantabria	2017	Acuerdo por la Educación	Consejo Escolar
Cataluña	2006	Pacto Nacional para la Educación	Consejo Escolar
Comunitat Valenciana.....	2016	Decálogo del Consejo Escolar - 343 propuestas de acción...	Consejo Escolar
Extremadura	2009	Pacto Social por la Educación	Consejería, patronal, centrales obreras
Illes Balears.....	2017	Pacto por la Educación	Consell Escolar, sin CC OO ni el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores (STEIB).
Madrid.....	2017	Acuerdo por la Educación Madrileña	Consejo Escolar - mayoría
Murcia.....	2009	Pacto Social por la Educación	Consejería, patronales, otros
País Vasco.....	2018	Acuerdo por la Educación	Proyecto del Dpto. de Ed.

FUENTE: Elaboración propia.

concretos, las reivindicaciones de los colectivos más activos y organizados: escolarización de cero a tres años, orientadores, incorporación de lenguas vehiculares en zonas en que son minoritarias, menos interinidad, etc., junto a las más comunes, como reducir ratios, recortar horas, etc. y los tópicos habituales como formación, inclusión y demás.

Esta evitación sistemática de lo conflictivo aparece claramente en un análisis semántico de los «pactos» regionales. Hasta el momento ha habido diez: Aragón, Canarias, Cantabria, Cataluña, Comunitat Valenciana, Extremadura, Illes Balears, Madrid, Murcia, y País Vasco, aunque de naturaleza variada.

En el Cuadro 1 se registran por su denominación, ámbito territorial, fecha y una indicación somera de los firmantes. No podemos entrar aquí en sus detalles, pero sí señalar que unos han tenido el apoyo de una amplia

mayoría de las organizaciones del sector y otros no tanto; que unos se acercan más a una declaración generalista pero otros se reducen a acuerdos sectoriales no distintos de otros convenios tripartitos entre sindicatos, patronal y Administración; que algunos han precedido e inspirado iniciativas legislativas y otros se han quedado en nada; que parte han querido o quieren crear un nuevo escenario, con vocación de continuidad, mientras que otros son para lo que dure un mandato electoral. En casi todos ha habido disidentes: a veces uno de los bloques inamovibles de las divisorias habituales, por haberlo considerado escorado hacia un lado u otro (por ejemplo, los sindicatos de profesores y las asociaciones de padres de la enseñanza pública o las patronales y asociaciones de padres de la privada y concertada; o, lo más habitual, los sindicatos y organizaciones corporativas de izquierda). Junto a estos pactos ha

habido otros con el nombre, pero limitados a un ámbito muy parcial del sistema educativo, como el Pacto para la Mejora de la Enseñanza Pública de Navarra, lo cual puede confundir pero es un indicador más de la legitimidad y el atractivo social de la idea del pacto.

¿De qué hablan estos acuerdos? De educación, por supuesto, pero lo más interesante son las omisiones. He procedido a un recuento de palabras en los textos de la decena de pactos mencionados y alguno más, a través de *WordClouds* (que extrae *nubes de palabras*), más una verificación posterior y contextualización de las más frecuentes o relevantes a través de Acrobat y, tras eliminar partículas, comodines, etc., la frecuencia de distintos términos da mucho de sí para el análisis. No procede aquí ofrecer detalles, pero sí algunas muestras del sutil juego de omisiones tras el texto de los pactos. Téngase en cuenta que hablamos de documentos de distinta naturaleza (desde declaraciones intemporales de principios y deseos hasta listas interminables de propuestas y más deseos) y desiguales dimensiones (entre 1.400 y 10.000 palabras), así como variados estilos literarios, por lo que los números solo tienen una función ordinal y heurística. No obstante, suman cerca de 50.000 palabras, lo que da para percibir de qué se habla con insistencia y qué se evita.

Parece razonable pensar, por ejemplo, que la confesionalidad o laicidad de la enseñanza y los centros es una cuestión importante. Creo que una mayoría querría simplemente ver bajar el tono en este debate, pero minorías relevantes pueden llegar a ser muy ruidosas; por ejemplo, la inefable Conferencia Episcopal y la hiperactiva Europa Laica. La Conferencia tiene una notable capacidad de movilización a través de organizaciones próximas, aunque no incondicionales —p. ej., FERE y Escuelas Católicas, Confederación Española de Centros de Enseñanza (CECE)...— y, por supuesto, de los púlpitos, aunque no todos; el argumento de la laicidad, por otra parte, es habitual en la defensa de la escuela pública (estatal) contra la privada (o concertada). ¿Cuántas veces aparece la

palabra «religión» (y concordantes: religioso/a, religiosidad...)? Dos, concretamente en los pactos vasco y cántabro. ¿«Católica»? Cero veces. ¿«Confesional»? Cero veces. En realidad sí aparecen... en la relación de firmantes. ¿Y «laica» (y concordantes)? Una vez... en el voto particular de un sindicato.

Otro elemento de conflicto es la lengua, que ha movilizó a bloques opuestos en Cataluña, Illes Balears, Comunitat Valenciana y Galicia. Llama la atención que, en el Pacto Nacional por la Educación de Cataluña, no aparezcan ni el término «inmersión» (en ningún momento) ni el término «lengua» (dos veces «llengua», una puramente literaria y la otra referida a extranjeras, y una «lingüístic», anunciando el intervencionismo del Departamento, a estos efectos, en los proyectos de centro), en ningún caso porque se trate sustantivamente de ella como objeto del pacto, a pesar de su conflictividad que el nacionalismo siempre lo ha negado o ignorado). Distintos son los casos de la Comunitat Valenciana, donde se menciona un par de veces para prometer un refuerzo prioritario a la lengua catalana, y más aún los de las Illes Balears y País Vasco, donde se trata con profusión.

Mencionaremos, por último, la titularidad de los centros. El apoyo a la escuela pública o estatal en nombre de la igualdad, equidad, etc., o a la privada y concertada en nombre de la libertad de enseñanza, elección de centro, etc., o, en los extremos, la defensa de la eliminación (suave, por supuesto) de la escuela privada o de su financiación de acuerdo con la demanda prospectiva (la «demanda social») es una divisoria clásica y muy viva entre nosotros. En la decena de pactos considerados, los términos y concordantes *pública* (aunque este tiene otros usos, como publicación, publicidad, público, etc.), *concertada* y *privada* aparecen con cierta frecuencia, pero una mitad holgada de las veces por el pacto catalán y en otros prácticamente no se menciona. Es el caso de Madrid, en cuyo pacto no se hace mención alguna a los centros privados o concertados y apenas cinco veces a los públicos, pero no en contraposición a aquellos, sino simplemente en atención a la calidad

de titular de la Administración pública (mensaje implícito, pero claro: *cada mochuelo a su olivo*). El acuerdo vasco habla de centros a secas cuando no pasa de las generalidades, de los centros públicos cuando propone algo concreto, de los centros concertados solo dos veces para señalar que están incluidos en la evaluación y puede haber otros acuerdos con ellos y de los centros privados nunca. El decálogo valenciano menciona, entre sus 343 propuestas, dos veces a la enseñanza concertada y una a la privada. El pacto extremeño no menciona ninguno de los tres tipos de titularidad, salvo una alusión a la «red pública» para la educación de cero a tres años.

Y así podríamos seguir. Se evitan los puntos conflictivos y se suscribe una mezcla de generalidades con las que sería difícil el desacuerdo y minucias que son o parecen de sentido común, pero que precisamente por ello no llevan muy lejos. Son lo que cabría denominar *pactos de los montes*: si, en la fábula de Esopo, la montaña da espectaculares signos de un pronto alumbramiento para luego parir un pequeño ratón, en la gestación de los pactos mencionados los consejos autonómicos, o mesas *ad hoc* de actores diversos, anuncian con pompa y circunstancia procesos que luego dan a la luz textos bonitos, pero sin consecuencias.

4. La polarización que obstaculiza un pacto

El trasiego político ha desnaturalizado en exceso el concepto y término *pacto*. De un lado sirve para dar nombre a declaraciones nominalistas, sin efectos. Del otro asistimos al narcisismo de las pequeñas y grandes diferencias y a declaraciones sonoras sobre líneas rojas, «no vale cualquier pacto», etc. que, en contexto, suelen significar simplemente que el otro acepte nuestra posición.

«Una de las dos Españas ha de helarte el corazón», escribió Machado en 1912, y hoy son legión los que creen que el mensaje es obvio: la conservadora, «que bosteza», helará el corazón del *españolito* nacido en la otra «que muere». Pero me parece más razonable una interpretación más simétrica: no importa en qué

parte nazca el españolito, la *otra* ha de helarle el corazón... encenderle el ánimo o nublarle la razón; el *caínismo* del que también habló Unamuno... También es posible que la suceda con las dos. Puede decirse que la polarización política es hoy general (Sunstein, 2002a, b), propiciada por la económica (Autor, 2010) y por el efecto burbuja (Pariser, 2011) de las redes sociales. No solo, sino que, en contra de la intuición, las personas con mayor nivel educativo suelen tener opiniones más extremas, ser más inamovibles en sus convicciones y estar más polarizadas (Gillion, Ladd, y Meredith, 2014). Nótese, pues, el cóctel: un país que pasó una cruenta guerra civil, lo que sin duda deja huella, y nunca terminó de cerrar la herida, se ve ahora agitado de forma adicional por la tendencia global a la polarización; y un debate ya de por sí delicado por sus implicaciones presentes y futuras, individuales y colectivas, materiales y morales, está fundamentalmente en manos de parte del sector más inclinado a la polarización. Añádase quienes viven y trabajan en el Estado se inclinan por lo público-estatal, con una retórica de izquierda, mientras que quienes viven y trabajan en el mercado tienden a hacerlo por lo privado-liberal, con una retórica de derecha: una pugna interprofesional que ha estudiado a fondo Perkin (2002). No es difícil percibir el elevado grado de polarización del mundo educativo en las dos dimensiones que hoy constituyen las divisorias más potentes de la política española: la opción público/privado (todo es un *ataque neoliberal*) y la cuestión nacional y lingüística (*L'escola no es toca!*).

Esto obliga a ser cuidadosos con algunos cantos de sirena, en particular que el pacto educativo debe ser antes que nada un *pacto social*, incluso un pacto de la *comunidad escolar*, que luego ratificarían los políticos. Es verdad que, en muchos aspectos, un pacto *social* podría ser mejor que un pacto *político*, pero solo si entendemos por político el ámbito que ocupan, por supuesto, los representantes electos de la ciudadanía y las autoridades educativas pero también el ámbito de la *subpolítica* (Beck, 1997), en particular la variedad de organizaciones de intereses (sindicatos, asociaciones

de padres, asociaciones disciplinares, etcétera, incluida parte de los grupos prorenovación pedagógica, reforma educativa, defensa de x, etc.), en su mayoría con amplias pretensiones representativas pero limitado arraigo real. Quedaría, entonces, la sociedad no organizada, que podría expresarse a través de mecanismos como la elección de representantes por sorteo (Van Reybrouck, 2016) o la encuesta deliberativa (Fishkin, 1991), dos fórmulas que arrojarían nueva luz sobre lo que la sociedad quiere y no quiere ya o sobre lo que una ciudadanía informada querría. Pero entregar el debate a la autoproclamada *comunidad educativa* actual sería entregárselo a una entelequia o, lo más probable (mejor o peor, según desde qué perspectiva), a una red de pequeñas organizaciones de intereses muy apegadas a los mismos, entre ellos el de su propia supervivencia.

Para empezar, es preciso señalar que la *comunidad escolar*, como cualquier otra *comunidad* vinculada a un servicio público y/o a una profesión (y la escolar lo está a ambos), no es tal *comunidad*, sino un compuesto de grupos que tienen unos intereses comunes y otros contrapuestos (por ejemplo, profesores y padres, aunque también profesores y alumnos e incluso alumnos y padres, sin olvidar a otros educadores, el personal de administración y servicios, etc.). En España se une la profunda división ideológica, y en parte social, entre enseñanza pública (estatal) y privada (y concertada), que hace que no exista una asociación de padres de alumnos sino dos, una en cada sector, así como sindicatos marcados por su implantación en uno u otro y empeñados en su defensa, por más que acompañen invocaciones a la unidad, algunos vasos comunicantes y trasvases anecdóticos. Así, profesores y padres de la enseñanza pública se unen contra profesores y padres de la concertada o la privada, en pugna por los recursos públicos y, de manera potencial, padres de ambos sectores podrían igualmente unirse en contrapeso a los profesores, y viceversa; lo primero no sucede nunca y lo segundo solo con baja intensidad. La divisoria entre lo público/privado es más fuerte que la de padres/profesores, y los profesores, tanto en conjunto como en

cada sector, son una fuerza más cohesionada que la de los padres.

Añádanse a esto los problemas de representatividad de las organizaciones de profesores, padres y, sobre todo, alumnos. Los que demandan que el pacto surja de la *comunidad* conocen muy bien la diferencia entre el conjunto de los implicados (padres, profesores, alumnos, *comunidad* y entorno) y la pequeña constelación organizada, entre la sociedad real y la comunidad imaginaria; y cuando se trata de partidos u organizaciones, su distinto peso en una y otra y su carácter profundamente asimétrico.

La diferencia entre la sociedad real y sus organizaciones representativas se observa bien en las tres grandes divisorias que tomamos como ejemplo. El carácter público o privado de la escuela es considerado con una perspectiva bastante pragmática por parte de los padres; eligen en mayor proporción escuela privada o concertada las familias urbanas, de clase media, con más estudios, más renta, mayor preocupación por la educación, etc., en parte por homofilia social, por evitar las concentraciones de minorías e inmigrantes, etc., pero también hay imprevistos, como que una mayoría de inmigrantes prefiere la enseñanza concertada, que sectores relevantes de la clase media funcional (profesional) que apuestan por la pública y que muchas familias no escolarizan a sus hijos en su sector de preferencia (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2001 y 2009; Fernández Esquinas, 2004; Rogero y Andrés, 2016).

En materia de religión, muchos creyentes escolarizan a sus hijos en centros públicos (y hay un activo núcleo de creyentes defensores de la laicidad) y familias que no lo son hacen otro tanto en centros confesionales (Olmedo y Santa Cruz, 2008; Fernández Llera y Muñiz Pérez, 2012). Esto obedece, por un lado, a que los centros confesionales *ya no son lo que eran*: la mayor parte de su profesorado es seglar, las actividades y simbología religiosas se han reducido mucho y, normalmente, respetan la libertad de las familias a la hora de cursar la asignatura o participar en las actividades —si bien no faltan centros vinculados a grupos

fundamentalistas—; por otro, a que no pocas familias ven en ellos otras características asociadas que no encuentran en los centros públicos: proyecto consistente, custodia eficaz, cuidado pastoral, formación moral, sentido de pertenencia, oferta de más servicios, mejor información al público...

En lo relativo a las lenguas, donde conviven una regional (*propia*) y la nacional, las familias se muestran mucho más conciliadoras que el profesorado. Solo una minoría quiere la enseñanza en una única lengua vehicular, mientras que la gran mayoría prefiere la coexistencia de ambas lenguas como tales, aunque en distintas proporciones; es decir, quiere y ofrece un terreno de entendimiento. En el ámbito político, por el contrario, abundan las propuestas de inmersión monolingüe y, en la «comunidad escolar», si entendemos por tal las organizaciones de intereses, aún más. La posición de las familias refleja el bilingüismo de la realidad social, mientras que la posición *immersiva* de algunos partidos y, más aún, de las asociaciones expresa la postura militante de los nacionalismos (CIS, 1998a-f; Pérez-Díaz *et al.*, 2001; Fernández Enguita, 2012).

La otra cara de la dificultad de llegar a un pacto es la multidimensionalidad de la educación (y de la política en general). Ante todo, el cruce de las dimensiones izquierda-derecha, Estado-comunidades y profesión-sociedad. La primera no necesita presentación, es la clásica cuestión de la distribución de los recursos y las oportunidades, incluida la escuela como parte de los primeros y llave (en parte real y en parte imaginaria) para las segundas, y se desenvuelve en los términos bien conocidos de igualdad, equidad, igualdad de oportunidades, inclusión, etc. El profesorado tiene una natural inclinación, al menos en este terreno, hacia la izquierda, siempre mejor dispuesta a aumentar los servicios públicos (y que, por lo mismo, se nutre más de las profesiones que los habitan en ellos).

La dimensión Estado-comunidades es distinta, pues, aunque también tiene efectos distributivos, sus unidades son los colectivos, no los individuos. Cuanto más *enfrentada* al Estado central se considere una Administración

territorial, más empeño pondrá en forjar una alianza en torno a la educación, sobre todo con el profesorado. Por eso el primer pacto educativo (y único bautizado *nacional*, por cierto) fue el catalán y por eso, en comparación, trata prolijamente de la escuela privada y concertada, además de la pública; y por eso la práctica totalidad de la enseñanza privada, como en Euskadi, está concertada: frente al adversario exterior es imprescindible la cohesión interior. *Som escola* es el requisito de *L'escola no es toca*. Hoy vivimos la conflictividad de esta dimensión como portada o *lead* de los informativos en torno a Cataluña, pero, con menor intensidad, también en otras comunidades *no históricas*, o sin (apenas) pretensiones nacionales, ya que es inherente a la existencia misma de los mesogobiernos regionales, en los que la clase política local tiene que hacerse valer como tal.

La dimensión profesión-sociedad es menos visible, dado que no tiene detrás una tradición teórica como la que interpreta los conflictos sociales o intercomunitarios, pero no menos real. Cualquier profesión (en el sentido fuerte del término), monopoliza un abanico de competencias (en su doble sentido: conocimiento y jurisdicción) frente a otras y ante la sociedad, con lo cual, por más que la *vocación* pueda ser importante, incluso altruista (pero también mistificadora) vienen dados los conflictos tanto inter e intraprofesionales, normalmente por la jurisdicción, como con la sociedad en general y con su representación por el Estado, normalmente por el balance de control y autonomía, o con el público, por el reconocimiento y la autoridad y, en el caso del profesorado (quizá por su elevada feminización), por el tiempo de trabajo (el ejemplo más claro es la demanda de una jornada intensiva y matinal, llamada *continua*). Esta dimensión alcanza especial saliencia en los debates sobre transparencia, rendición de cuentas o evaluación de centros y profesores.

5. ¿Qué tal una serie de compromisos?

La consecuencia de esta multidimensionalidad es que cualquier propuesta de *pacto* —tanto más de un

gran pacto—, en singular, está casi condenada al fracaso o a la vaciedad por la acumulación de *líneas rojas*, que no coinciden sino que se suman, o que cada una resta por sí misma un segmento distinto de lo acordable. Así, los partidos nacionalistas negocian flexiblemente sobre escuela pública y privada, pero intransigentes en cualquier cuestión relativa a la lengua. Las asociaciones de padres sostienen toda clase de posicionamientos sobre las lenguas, pero son incondicionales en la defensa de su sector público o privado. Los sindicatos de profesores pueden ser flexibles sobre la política educativa, pero solo si viene sazónada con *más recursos*. No significa que no se pueda pactar nada: siempre se podrán acordar medidas, más o menos necesarias o relevantes, que no afecten a las grandes fracturas vigentes, quizá cuestiones como la iniciación en el ejercicio profesional (lo que ahora se discute como *MIR docente* —una analogía que puede llamar a engaño—, *inducción* —un anglicismo— o, si por mí fuera, *prácticum*), un aumento razonable de los recursos (al 5 % del PIB u otro indicador icónico), algún programa de introducción de tecnología digital, una doble titulación que permita a todos continuar estudios, si lo desean, tras la ESO, etc., pero no llegar a un pacto capaz de calmar, pacificar e ilusionar al mundo educativo, porque no son estas las cuestiones que hoy dividen y seguirán dividiendo a la *comunidad* educativa.

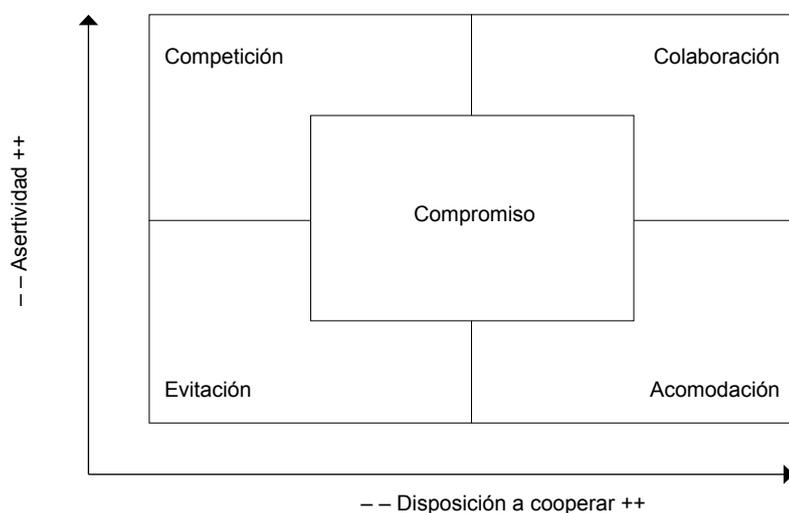
La política es el arte del compromiso. Se ha dicho que la democracia consiste en contar cabezas (votos) en vez de cadáveres, como si, en vena hobbesiana, fuera suficiente con evitar la violencia. Pero, por disparatado que suene, no es mucho mejor cuando se confían cambios radicales, sustanciales, a una mera mayoría, absoluta o relativa, en votos o en escaños, formulados de manera clara o confusa... La política consiste en conciliar los distintos intereses teniendo en cuenta el peso de todos (Crick, 1964), algo particularmente necesario cuando implica efectos a largo plazo, como en la política educativa. En materia de esta significa renunciar al vaivén de las simples mayorías parlamentarias, sin otro límite que la resistencia en los tribunales

o en la calle, y asumir que las distintas maneras de verla deben encontrar un campo de coexistencia, un espacio de entendimiento, lo que quiere decir, sencillamente, llegar a un compromiso. Un compromiso en el sentido inglés del término, parecido al castellano en el ámbito jurídico (*compromiso* o *cláusula compromisoria* por la que las partes aceptan someterse a un arbitraje, es decir, renuncian a imponerse la una a la otra) e incluso, ocasionalmente, en el lenguaje coloquial (una *solución de compromiso*, satisfactoria para nadie pero aceptable para todos), a diferencia de su uso más común, que es habitualmente ideológico y sectario (el *compromiso con sus electores* que el representante o el partido *traicionarían* si acordasen algo distinto de su programa, el *compromiso del intelectual*, etc.). Significa buscar un consenso básico, entrecruzado, en el espacio de las opciones aceptables, aunque no sean nunca las más deseables, para las partes. En Hispanoamérica se usa la expresión *pacto de compromisos* (Perú tiene alguno sobre educación, Colombia sobre la infancia...) para designar un acuerdo, el pacto, por el que las partes especifican lo que cada una se compromete aportar al objeto del mismo, un *do ut des*. No es igual (*compromisos* equivale en ese caso a obligaciones contraídas), pero se acerca, en el sentido de que ambas partes contribuyen. El *pacto de compromisos* que la educación española necesita no es tanto de aportar como de renunciar, en particular a imponer al otro lo que a día de hoy no quiere (otra cosa será seguir intentando convencerlo, pero con el realismo de no esperar milagros inmediatos).

Kilmann y Thomas (1978) y Thomas (1992) formularon decenios a una teoría de los *modos de gestionar el conflicto* de acuerdo con dos variables: la asertividad —la determinación en la defensa de la propia posición o interés— y la cooperación —la disposición a promover asimismo los intereses y objetivos de los demás—, proponiendo una tipología que sintetiza el Cuadro 2: un nivel alto de asertividad y bajo de disposición a cooperar produce un modo competitivo, el intento de imponer los objetivos propios a la otra parte;

CUADRO 2

MODOS DE CONFLICTO (THOMAS Y KILMANN)



FUENTE: Tomado de Thomas y Kilmann (2008).

un nivel bajo de asertividad pero alto de cooperación produce un modo acomodaticio, la disposición a ceder y conceder al otro sus objetivos con tal de que no haya conflicto; un nivel bajo de ambas, asertividad y cooperación, da lugar al modo de evitación, a evitar el conflicto trasladándolo a otro momento o contexto; en fin, un nivel alto tanto de asertividad como de disposición a cooperar produce el modo de colaboración, en el que se intenta hacer avanzar al máximo los objetivos de las dos partes. Pero hay una quinta variante que Thomas y Kilmann llaman específicamente *compromiso*, la búsqueda de una solución mínimamente aceptable para todos que no dañe la relación entre las partes, de un terreno intermedio en el que *partir la diferencia*, un *do ut des*, aunque sea una solución temporal.

Lo obligado es alcanzar pactos o soluciones de compromiso que permitan pacificar, calmar y relajar el diálogo, los procesos decisorios y la cotidianidad de la educación, de manera que los centros puedan elaborar y desarrollar sus proyectos, los profesores

realizar su trabajo, las familias confiar y colaborar con la escuela de sus hijos y estos asumir su aprendizaje en un contexto de tranquilidad y la certidumbre. Lo deseable sería que estos compromisos pudiesen ir más allá de la mera cesión recíproca, con elementos de *colaboración*, en el sentido de Thomas y Kilmann, que hagan de ellos juegos de suma positiva, *win-win*, algo posible y necesario en el contexto del sistema educativo español, en no pocos aspectos manifiesta y fácilmente mejorable.

Se habrá observado que ya estoy hablando de *compromisos*, en plural. Las dos últimas experiencias fallidas de pacto (el intento de Gabilondo y la Subcomisión del Congreso) han mostrado que tejer un acuerdo es algo muy difícil, con múltiples dimensiones y facetas que abarcar y armonizar, pero reventarlo es fácil. La acumulación de dimensiones y, por tanto, opciones, complica tanto el debate que hace arduo su seguimiento por la opinión pública y termina por volverlo abstruso y, por ello, opaco. La acumulación de

líneas rojas sobre distintos temas recorta el terreno de acuerdo y puede llegar a ocupar más espacio que este. Lo cifra todo, además, en un solo proceso, abocando a un escenario de *todo o nada*. Por el contrario, abordar la cuestiones de una en una permitiría acercarse más a acuerdos de consenso o de amplísima mayoría, una mayor claridad ante (y participación de) la ciudadanía y una agenda más distendida, al permitir ritmos distintos y evitar que todo dependa de todo. Da igual que se considere esto como una *deconstrucción del gran pacto* que nunca llega o como su construcción pieza por pieza. *Gato blanco o gato negro, lo importante es que cace ratones.*

6. Algunos compromisos posibles

Terminaré enumerando siete compromisos (el número sagrado), eventualmente ocho, que me parecen hoy posibles, además de necesarios. No son propuestas que considere, en ningún sentido, ni las únicas ni las mejores posibles, sino meras ejemplificaciones sobre lo que significaría en cada dimensión o línea de fractura identificada.

Institucionalidad concertada

La escuela es una institución en sentido fuerte, basada en una obligación y un derecho, pero de ahí no se infieren la titularidad ni la gestión pública. Un tercio del alumnado en la escuela privada o concertada (el más rico, educado y urbano) es un legado histórico que ninguna mayoría parlamentaria exigua o circunstancial a la vista puede ignorar ni debe intentar alterar. Lo que sí cabe es sujetar la escuela privada a reglas comunes sobre reclutamiento, atención a la diversidad, etc. que hagan del sistema escolar un conjunto homogéneo y equitativo, a la vez que dotarla de medios para ello. La escuela privada tiene un pasado no siempre edificante, pero ya no estamos en la posguerra; la escuela pública, a su vez, no siempre ha estado a la altura de lo prometido. Es más razonable avanzar hacia un

servicio público unificado a partir de los mimbres existentes que obcecarse en fórmulas de nula viabilidad y dudosos efectos mientras el conjunto sigue dualizándose como hasta hoy. En esta línea y en esos términos, con la contrapartida de un reclutamiento similar en su composición al de la pública, cabría mantener los conciertos existentes, salvo que se caigan por sí mismos por falta de alumnado (o que se caigan toda clase de centros por fenómenos demográficos), dejando de amenazarlos cuando son los centros públicos los que lo pierden, y admitir solo aquellas ampliaciones y creaciones avaladas por proyectos juzgados de especial interés. Por otra parte, hay que dotar de fuerza real a la participación de la familia y a la *comunidad*, hoy sometidas al dominio de la profesión en la escuela pública y de la propiedad en la privada.

Laicidad ecuménica

No importa la titularidad o gestión de un centro, la institucionalización del alumno no debe incluir el adoctrinamiento: la religión ha de salir del currículum y el tiempo reglado, no ser asignatura obligatoria ni voluntaria, ni evaluada como tal, aunque suponga reinterpretar, ignorar o denunciar el Concordato. Pero esto es compatible con que, como institución también de cuidado —en el sentido más ambicioso— de los menores la escuela otorgue tiempo y medios, al margen de los curriculares, a la formación religiosa para aquellos cuyas familias lo deseen, y ello para todas las grandes religiones presentes, en condiciones equitativas y con sus propios recursos. Dicho en breve, ninguna religión en la enseñanza y la que tenga demanda en la escuela. Se ha vuelto obsoleta y contraproducente la idea de ignorar la religión en el espacio público y urge que las grandes confesiones presentes sean objeto de atención y de estudio, para una mejor convivencia multi e intercultural y para vivir a la luz fuera de los propios grupos de fieles. El tesoro público, que ya financia a la religión católica, podría compensar el privilegio financiando a las otras y entregando un *cheque* educativo

equivalente a las familias que no quieran ninguna formación religiosa.

Ciudadanía plurinacional

La plurinacionalidad alcanza no solo a los Estados sino a los individuos, de modo que estos pueden ser portadores y sujetos de culturas, lenguas, legados, solidaridades, identidades y lealtades múltiples y superpuestas. Ello debe traducirse en la pluralidad de la institución, y esta en la coexistencia de contenidos y lenguas con un mismo estatus básico. La debilidad relativa de una lengua o una cultura, sea cual sea (entre las oficializadas por las leyes), puede justificar su refuerzo compensatorio, pero en ningún caso la expulsión *de facto* de la otra (hoy sería posible ir ya más lejos: a una ponderación variable en el tiempo y el territorio, incluso personalizada). La inmersión monolingüe no es un proyecto integrador ni plurinacional, sino asimilacionista y pluriestatal, secesionista a corto o largo plazo; del otro lado, reducir la lengua a una elección familiar es la negación del demos y del carácter institucional e instituyente de la educación, de su papel al servicio de la sociedad. Las lenguas común y propia deben ser vehiculares en todas y cada una de las instituciones escolares de las comunidades con ambas, así como, cuando la escala lo haga posible, en enclaves de población fuera de su territorio. Donde la concentración de población no alcance la masa crítica suficiente para hacer viable la enseñanza presencial podría recurrirse a una fórmula *blended*, enseñanza en línea con acompañamiento docente *in situ*, cubriendo así a toda la población elegible.

Comprehensividad excepcional

El tronco común hasta los 16 ha mostrado a escala internacional ser más equitativo y eficaz que la diferenciación temprana. Sin embargo, la LOGSE creó un callejón sin salida para los no graduados en la ESO, sin continuidad en el sistema, que llegaron a sobrepasar

el 25 %, y la pretensión de que los alumnos de la principal minoría, los gitanos, completaran la trayectoria común que fue un brindis al sol de efectos perversos, su abandono masivo sin cualificación alguna, sin respuesta por parte del sistema. Cierta diversificación llegó como secuela del frustrado pacto de 2010, y la LOMCE ha ido más lejos con la implantación de la Formación Profesional Básica (FPB) y las reválidas, de consecuencias todavía no estudiadas pero que daban al profesorado o a las pruebas externas la posibilidad de una segregación masiva. Una alternativa sería mantener como oferta única y por defecto el tronco común hasta el término de la ESO, pero dar a padres y alumnos, y solo a ellos, la posibilidad de optar por una orientación anticipada hacia algún tipo de capacitación profesional. El giro estaría en el desplazamiento del sujeto decisorio y en la oferta, dentro del período obligatorio, de una opción profesionalizante, antes que permitir salidas masivas bajo mínimos. A ello debería añadirse asegurar a todos, con cualquier trayectoria, vías para ampliar su cualificación hasta la obtención de un título postobligatorio.

Crecimiento sostenible

La Gran Recesión hizo mella en el gasto educativo como en pocos otros capítulos, cuando debió haber sido al revés, el momento de apostar por la educación y tomar impulso para una nueva etapa de crecimiento y competencia global más intensa. En el acceso a la economía del conocimiento, cuando la cualificación gana peso para individuos y países, el gasto educativo merece un suelo inamovible (sea como porcentaje del PIB, del PIB per cápita, o gasto por alumno) y un techo al alza que cabría confiar a una norma pactada y un fondo de reserva, como rigen para las pensiones. Habría de alcanzar para asegurar la gratuidad real (incluidos materiales escolares), políticas compensatorias para los más vulnerables, la transición al entorno digital y un acceso no discriminatorio a la universidad. Pero no cabe dedicar recursos sin fin a más de lo mismo,

ni enquistarse en tópicos como las ratios, y es hora de que la tecnología se emplee en aumentar la eficiencia del único sector de la economía que no lo ha hecho. La productividad decreciente del sistema educativo, el servicio escolar y el trabajo docente carece de cualquier justificación en la era digital.

Autonomía transparente y responsable

Coexisten en España una fuerte descentralización entre el Estado y las comunidades y una fuerte centralización dentro de todas y cada una de ellas, derivada esta de una visión instrumentalista y clientelar de la relación con las familias y el profesorado. Una escuela equitativa y de calidad, sin embargo, requiere proyectos educativos ajustados en cada centro a las necesidades del alumnado y el medio y las capacidades de la plantilla y la comunidad, lo que exige profundizar en su autonomía organizativa y pedagógica. La contrapartida debe ser la transparencia total de los centros y la evaluación diagnóstica del sistema a todos los niveles. La autonomía no puede ser incondicional, sino supeditada a capacidades mostradas (proyecto, dirección, capital profesional) y sujeta a verificación: en otras palabras, se debe ganar y se puede perder. El modelo español de dirección corporativa, o escuela descabezada, es ya una excepción en un mundo consciente de la relevancia del nivel *meso* constituido por direcciones, proyectos, equipos y redes.

Reforzar y revalorizar la profesión

El valor social, real o simbólico, de una profesión resulta de una formación sólida, una selección estricta, un compromiso asegurado y una labor eficaz. Todo esto se ha deteriorado a lo largo de decenios con el descenso de la exigencia en la formación inicial, la burocratización de la carrera, la opacidad del trabajo profesional y la falta de reconocimiento e incentivos desde la profesión y la institución. Hay que reforzar y reformar en profundidad la formación inicial, tanto la

general del magisterio como la docente del profesorado de secundaria, ampliar y trasladar el *prácticum* de las aulas universitarias al ejercicio mentorizado sobre el terreno, consolidar espacios y tiempos de colaboración (aulas compartidas, horarios más amplios de permanencia) y ofrecer estabilidad y promoción profesionales (accesibles y previsibles para todos, pero no automáticas). Solo así podrían mejorarse las condiciones laborales y salariales, en un pacto de más por más entre la profesión y la sociedad. Y hay que condicionar la movilidad laboral a la viabilidad de las políticas educativas y la estabilidad y continuidad de los proyectos de centro —y no al contrario—, como ahora.

Hoy me inclino cada vez más a creer necesario un último compromiso, uno más, por la innovación. Vivimos un cambio de época: globalización, digitalización, aceleración del cambio, que nos aleja decisivamente de las coordenadas que dieron nacimiento a la escuela: Estados nacionales, imprenta y proyectos de modernización. Un nuevo ecosistema informacional y comunicacional que clama por un nuevo ecosistema escolar, como en su día la imprenta fue modelo y palanca decisiva para el aula y, por tanto, para la escuela que conocemos. Los cambios en ciernes, minoritariamente ya en curso, serán de mucho mayor alcance y radicalidad que todo lo que hasta ayer considerábamos innovación educativa, renovación pedagógica, reformas escolares, etc., pues no van a limitarse a modificaciones del currículum, los estilos pedagógicos o algunos proyectos, sino que irán al núcleo mismo de la gramática profunda y oculta de la escolaridad, a su estructura básica como institución y como proceso social, y en particular a la caja negra del aula y al tándem aula-grupo-clase-profesor (y asignatura, en la secundaria). Pero un cambio profundo, una innovación de alcance, entrañan incertidumbres y riesgos para profesores y centros, así como para las Administraciones y la comunidad, por lo que es importante crear un clima favorable, que estimule la iniciativa pero acompañe la experimentación, arroje frente a problemas previstos e imprevistos y provoque una epidemia innovadora.

Referencias bibliográficas

- Autor, D. (2010). The polarization of job opportunities in the US labor market: Implications for employment and earnings. *Center for American Progress and The Hamilton Project*.
- Beck, U. (1997). La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva. En U. Beck, A. Giddens y S. Lash (eds.), *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza.
- Bedera, M. (2018). Del pacto acordado pero no firmado a la contrarreforma educativa (2008-2018). En J. Manso, M. De Puelles, y M. Menor (eds.), *El artículo 27 de la Constitución: cuaderno de quejas*. Madrid: Morata.
- Bell, D. (1976). The coming of the post-industrial society. *The Educational Forum* 40(4), 574-579. Taylor & Francis.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2012). *Race against the machine: How the digital revolution is accelerating innovation, driving, productivity, and irreversibly transforming employment and the economy*. Lexington, Massachusetts: Digital Frontier Press.
- CIS (1998a). Uso de lenguas en comunidades bilingües (ii). Cataluña. N° de estudio 2298/0-0. Recuperado de <http:// analisis.cis.es/cisdb.jsp?ESTUDIO=2298>
- CIS (1998b). Uso de lenguas en comunidades bilingües (ii). Comunitat Valenciana. N° de estudio 2299/0-0. Recuperado de <http:// analisis.cis.es/cisdb.jsp?ESTUDIO=2299>
- CIS (1998c). Uso de lenguas en comunidades bilingües (ii). Galicia. N° de estudio 2295/0-0. Recuperado de <http:// analisis.cis.es/cisdb.jsp?ESTUDIO=2295>
- CIS (1998d). Uso de lenguas en comunidades bilingües (ii). Illes Balears. N° de estudio 2300/0-0. Recuperado de <http:// analisis.cis.es/cisdb.jsp?ESTUDIO=2300>
- CIS (1998e). Uso de lenguas en comunidades bilingües (ii). Navarra. N° de estudio 2297/0-0. Recuperado de <http:// analisis.cis.es/cisdb.jsp?ESTUDIO=2297>
- CIS (1998f). Uso de lenguas en comunidades bilingües (ii). País Vasco. N° de estudio 2296/0-0. Recuperado de <http:// analisis.cis.es/cisdb.jsp?ESTUDIO=2296>
- Crick, B. (1964). *In Defence of Politics*. Pelican books.
- El País (2018). Diez gráficos que explican por qué hace falta un pacto educativo. Recuperado en enero de 2018 de <http://bit.ly/2X1x4hD>
- Fernández Enguita, M. (2012). Building the Nation at School: Spain's Tables Turned. In C. Kassimeris, & M. Vryonides (eds.), *The Politics of Education*. Taylor & Francis.
- Fernández Esquinas, M. (2004). Elección de escuela: efectos sociales y dilemas en el sistema educativo público en Andalucía. *Revista de Educación*, 334, 377-390.
- Fernández Llera, R., y Muñiz Pérez, M. (2012). Colegios concertados y selección de escuela en España: un círculo vicioso. *Presupuesto y gasto público*, 67, 97-118.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. Yale University Press.
- Gillion, D. Q., Ladd, J. M., & Meredith, M. (2014). Education, party polarization and the origins of the partisan gender gap. *Social Science Research Network (SSRN)*.
- Kilmann, R. H., & Thomas, K. W. (1978). Four perspectives on conflict management: An attributional framework for organizing descriptive and normative theory. *Academy of Management Review*, 3(1), 59-68.
- Maritain, J. (1951). *Man and the State*. The Catholic University of America Press.
- Olmedo, A., y Santa Cruz, E. (2008). Las familias de clase media y elección de centro: el orden instrumental como condición necesaria pero no suficiente. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 12(2).
- Pariser, E. (2011). *The filter bubble*. Penguin books.
- Pérez-Díaz, V., Rodríguez, J. C., y Sánchez, L. (2001). *La familia española ante la educación de sus hijos*. Fundación La Caixa.
- Pérez-Díaz, V., Fernández, J. J., y Rodríguez, J. C. (2009). *Educación y familia: los padres ante la educación general de sus hijos en España*. Madrid: FUNCAS.
- Perkin, H. (2002). *The third revolution: Professional elites in the modern world*. Routledge.
- Reich, R. B. (1992). *The work of nations: preparing ourselves for 21st century capitalism*. Alfred Knopf.
- Rogero, J., y Andrés, M. (2016). Representaciones sociales de los padres y madres sobre la educación pública y privada en España. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*.
- Sunstein, C. R. (2002a). *Republic.com*. Princeton University Press.
- Sunstein, C. R. (2002b). The law of group polarization. *Journal of political philosophy*, 10(2), 175-195.
- Tedesco, J. C. (2004). Introducción. ¿Por qué son tan difíciles los pactos educativos? *Revista Iberoamericana de Educación*, 34, 17-28.
- Thomas, K. W. (1992). Conflict and conflict management: Reflections and update. *Journal of organizational behavior*, 13(3), 265-274.
- Thomas, K. W., & Kilmann, R. H. (2008). Thomas-Kilmann conflict mode instrument. *TKI Profile and Interpretive Report*, 1-11. Recuperado de <https://www.psychometrics.com/-assessments/thomas-kilmann-conflict-mode/>
- Van Reybrouck, D. (2016). *Against elections: The case for democracy*. Seven Stories Press.

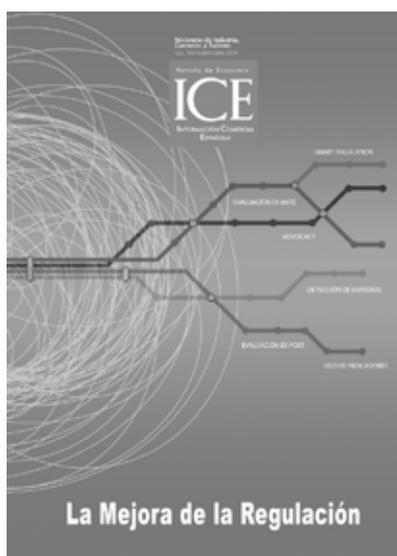
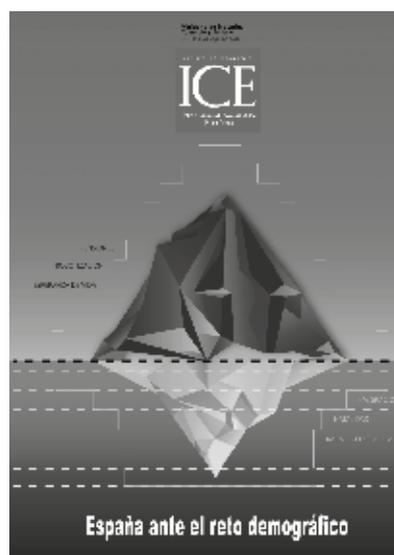
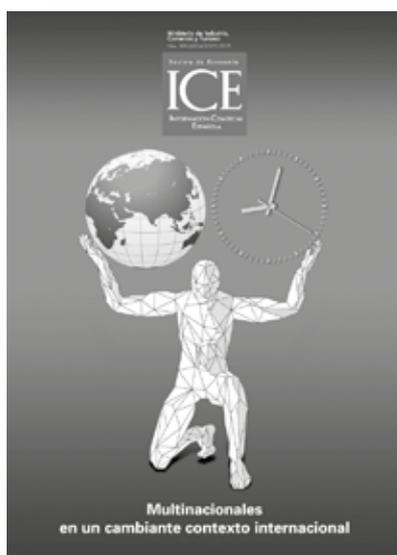
ICE

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Secretaría de Estado de Comercio

Últimos números publicados



Librería virtual y venta: www.mincotur.es
Panamá, 1. 28046 Madrid.
Telf. 913 495 129
www.revistasice.com
CentroPublicaciones@mincotur.es

José Montalbán Castilla*

FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA: DESAFÍOS Y SOLUCIONES POTENCIALES

Algunos de los desafíos fundamentales de los sistemas universitarios de los países desarrollados son la regresividad de la financiación vía impuestos generales; la presión en sus presupuestos públicos ocasionada por el incremento del número de estudiantes; el bajo rendimiento de sus instituciones universitarias y estudiantes; o el acceso desigual por nivel socioeconómico. Este artículo analiza cómo un cambio del sistema actual financiado con impuestos generales por uno basado en préstamos contingentes a la renta podría ayudar a dar solución a varios de estos problemas. El estudio analiza las implicaciones de eficiencia y equidad de cuatro sistemas habituales (financiados por impuestos o préstamos), con una aplicación especial para España.

University funding: challenges and potential solutions

Some of the fundamental challenges with regard to university systems in developed countries include the regressivity of funding via general taxes; the pressure on their public budgets due to the increase in the number of students; the poor performance of their university institutions and students; and unequal access according to socioeconomic level. This paper examines how a change from the current system funded using general taxes to one based on income contingent loans could help to solve several of these problems. The study analyses the implications with regards to efficiency and equity of four common systems (funded by taxes or loans), with a particular application for Spain.

Palabras clave: financiación universitaria, préstamos contingentes a la renta, resultados universitarios, tasas universitarias, becas universitarias.

Keywords: university funding, income contingent loans, university results, university fees, university scholarships.

JEL: D6, H23, I22, I23, I26.

* Profesor Asistente en SOFI en la Universidad de Estocolmo.

Versión de junio de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.910.6919>

1. Motivación y desafíos del sistema universitario

El acceso a la educación superior se ha incrementado drásticamente en las dos últimas décadas. Entre 1995 y 2014 la ratio media de acceso a la universidad pasó del 37 % al 59 % en los países de la OCDE (OCDE, 2016). Como consecuencia, se ha producido un aumento significativo del gasto público en educación universitaria, que ya venía experimentándose desde comienzos de siglo¹. La presión en el presupuesto educativo ocasionada por el mayor número de alumnos universitarios, unido a la crisis económica mundial de 2008, han obligado a la mayor parte de los países desarrollados a implementar numerosas reformas. La necesidad de aumentar la financiación educativa en Europa ha coincidido con la obligación de los gobiernos de establecer algunos recortes de gastos y/o inversiones con el objetivo de equilibrar el presupuesto, llevando a que la financiación de la educación superior se haya convertido en uno de los debates centrales de la política pública. Existen diferentes modelos de financiación de la educación terciaria, que no se rigen por patrones únicos, y cada país conjuga una combinación de varios métodos —impuestos, ahorros y préstamos— para constituir el sistema. Las herramientas más utilizadas por los sistemas de financiación son las tasas universitarias, becas, préstamos privados, préstamos contingentes a la renta, y tasas de mérito (o demérito). La diferencia clave de cada modelo es determinar la forma en que se reparte el coste y el riesgo entre los contribuyentes y estudiantes.

El sistema de financiación universitaria vigente en la mayoría de los países de la OCDE se basa en subsidios a los organismos universitarios, que se financian a través de los impuestos generales. Como señalan Cabrales *et al.* (2018), el hecho de que la mayor parte de los recursos universitarios dependan enteramente de fondos

públicos, implica que los recortes en el presupuesto público pueden afectar de manera dramática a la sostenibilidad y calidad de las instituciones de educación superior. Este método puede producir efectos perversos, como que la calidad universitaria dependa del ciclo económico o exponer a los organismos universitarios a la incertidumbre política.

Además de los hechos mencionados, en los países de la OCDE y en concreto en España, existen dos desafíos fundamentales relacionados con la eficiencia y equidad del sistema universitario. En primer lugar, el rendimiento de las instituciones universitarias y de sus estudiantes es bajo, en términos relativos. En cuanto a las universidades, la escasez de incentivos al rendimiento, y la baja dotación de fondos públicos pueden ser factores clave que expliquen el modesto rendimiento de las instituciones de educación superior². Las instituciones universitarias españolas ocupan puestos muy modestos en los *rankings* de universidades en el mundo, y el porcentaje del gasto público que se destina a educación superior es del 2 %, mientras en Europa la media se sitúa en el 3 %. En cuanto a los estudiantes, el excesivo tiempo que invierten en la graduación y el alto abandono universitario, son elementos clave que afectan a los sistemas universitarios de países desarrollados y en vías de desarrollo. En España, el 50 % de los estudiantes requieren de dos o más años adicionales para finalizar sus estudios universitarios (Lassibille y Gómez, 2011), y el 19 % de los estudiantes abandonan los estudios en el primer año de universidad³. Por un lado, el elevado tiempo medio que se gasta para obtener la titulación académica, sumado al aumento del número de estudiantes que se incorporan a las universidades, incrementan el coste

¹ Entre 1999 y 2014, el gasto en educación terciaria se ha incrementado del 0,9 % al 1,3 % del PIB en los países de la OCDE.

² Las universidades europeas cuentan con 29 universidades entre las 100 mejores del mundo en 2018 (según el *Academic Ranking of World Universities*). España tiene 82 universidades (50 de ellas públicas), y ninguna de ellas se sitúa entre las 100 primeras; una entre la 150 y la 200, y diez en las primeras 500 mejores del mundo.

³ El 45 % y el 25 % de los estudiantes universitarios fallaron en completar la carrera universitaria en un período de seis años en EE UU y en Canadá respectivamente.

del subsidio empeorando la posición fiscal del Estado. Por otro lado, prolongar la estancia en la universidad derivada de un menor rendimiento académico, no mejora necesariamente el bienestar y las perspectivas de futuro en el mercado de trabajo para los estudiantes.

Con respecto a la equidad, el número de estudiantes universitarios pertenecientes a familias de bajos ingresos es muy inferior a los de familias de ingresos medios o medio-altos, hecho que refleja diferencias notables en los niveles de acceso y graduación universitaria entre diferentes grupos socioeconómicos. Mientras que el 67 % de alumnos con padres universitarios logró un título universitario, solo el 23 % de los estudiantes con padres sin formación universitaria lo alcanzó (OCDE, 2016). La investigación académica señala que estas diferencias se producen por dos causas fundamentales: las barreras financieras a las que se enfrentan los estudiantes de familias con menores ingresos, y las diferencias significativas en el rendimiento académico (asociados a factores como la mayor incidencia del fracaso escolar temprano, menores notas medias, etc.). El diseño del sistema de financiación universitario puede contribuir a solucionar los problemas clave a los que se enfrenta la educación universitaria en el siglo XXI: la creciente presión presupuestaria, el bajo rendimiento de estudiantes e instituciones universitarias, y las desigualdades en el acceso a la educación superior.

Como consecuencia, varios países de la OCDE han realizado reformas en sus sistemas de financiación en los últimos 25 años. Como apuntan Diris y Ooghe (2018), las tasas universitarias se han incrementado en muchos países⁴, y se han introducido nuevos métodos de financiación, como los préstamos contingentes a la renta o las tasas variables por retrasos en el estudio. Ante estas circunstancias, se hace necesario determinar el sistema de financiación que ofrece los mejores resultados del binomio eficiencia y equidad, además de ayudar, en mayor medida, a resolver

los problemas de la educación superior. Para analizar desde el punto de vista económico quién y cuánto debe asumir cada una de las partes, es necesario determinar si la educación superior es rentable desde el punto de vista privado y social.

2. Rentabilidad privada de la educación superior

En la mayoría de países de la OCDE el salario medio de los graduados universitarios es mayor que el del resto de trabajadores, lo que indica que existe una correlación positiva entre el nivel salarial y la educación superior. Sin embargo, desde el punto de vista econométrico estas comparaciones pueden sufrir un potencial sesgo de selección, debido a que el acceso y el éxito en la educación terciaria son selectivos.

En la investigación econométrica, las estimaciones sobre la prima de la educación superior se basaban originalmente en una ecuación de mínimos cuadrados ordinarios, en la que intervienen variables explicativas relevantes como la edad y la experiencia (ecuaciones de Mincer), y se usaban datos de sección cruzada. Una investigación reciente (Bhuller, Mogstad, y Salvanes, 2017) indica que los resultados de la prima universitaria en las ecuaciones de Mincer están infraestimados, debido al incumplimiento de supuestos clave⁵. Por tanto, para poder medir la rentabilidad de la educación superior sin sesgo de elección, es necesario utilizar métodos econométricos en los que se obtenga el impacto causal del rendimiento universitario privado⁶.

Bhuller, Mogstad y Salvanes (2017) estiman el efecto causal de la educación universitaria utilizando tres

⁴ Para una visión global sobre la evolución de las tasas universitarias ver OCDE (2016).

⁵ En particular, Bhuller, Mogstad y Salvanes (2017) rechazan el supuesto de paralelismo de la variable experiencia laboral entre niveles educativos. Además, muestran que el supuesto de salario igual a cero mientras se están cursando los estudios universitarios, y la exogeneidad del empleo después de la universidad causan que la estimación de la prima esté sesgada a la baja.

⁶ Los métodos más utilizados para identificar un efecto causal son las regresiones de discontinuidad, las variables instrumentales o las regresiones de diferencias en diferencias.

estrategias de identificación: las leyes de educación obligatoria como instrumento para educación; variables de control que reflejan la habilidad del individuo en exámenes estandarizados; y una estimación entre gemelos. Los autores utilizan datos de panel de la población noruega identificando a cada individuo desde 1967 al 2014. El Gráfico 1 muestra la estimación de los retornos de la educación universitaria a lo largo de la vida laboral. Los resultados indican que, para cada año adicional de educación, el ingreso de la vida laboral se incrementa entre el 2-9 % dependiendo de la edad del trabajador, conclusión que coincide con las predicciones de las teorías del capital humano⁷.

Los resultados son consistentes con otras investigaciones capaces de identificar el efecto causal de la educación universitaria (p. ej., Zimmerman, 2014; Ost, Pan, y Webber, 2018). Sin embargo, el retorno de la educación universitaria es heterogéneo dependiendo de la especialización. Kirkeboen, Leuven y Mogstad (2016) muestran que los grados que reportan un mayor retorno son Medicina, Derecho, Empresariales, Tecnología e Ingeniería, mientras que el que menos es la carrera de Humanidades. Además de sus beneficios pecuniarios, la educación también se asocia con otros tipos de beneficios no pecuniarios: vivir una vida más larga y sana; mayor fertilidad; mejores patrones de consumo y ahorro; o mayor participación en la vida cívica (Oreopoulos y Salvanes, 2011). Por tanto, el mensaje común de la bibliografía académica (correlacional y causal) es que existen incentivos privados suficientes para invertir en educación.

La rentabilidad de la educación, sin embargo, no es homogénea entre países. Diris y Ooghe (2018) calculan la ratio interna de retorno (IRR, por sus siglas en inglés) de la educación universitaria para los países de

la OCDE⁸. Estos investigadores sostienen que la IRR está por encima del 4 % en todos los países, mientras que en España se sitúa alrededor de la mediana de la distribución, con una IRR próxima al 10 %. De la Fuente y Jimeno (2011) calculan la rentabilidad de la inversión en educación en España, encontrando que prácticamente todos los ciclos educativos postobligatorios obtienen rentabilidades atractivas desde el punto de vista privado y fiscal⁹. Por tanto, España no es una excepción, y los resultados indican que existen incentivos substanciales para que los estudiantes inviertan en educación.

Sin embargo, el hecho de que la rentabilidad privada de invertir en educación superior sea positiva, no es necesariamente concluyente para que el Estado deba conceder más o menos subsidios a este tipo de educación. Las recomendaciones de política pública, según la teoría económica, deben estar basadas en el retorno marginal social, lo que implica que la adopción de una perspectiva del bienestar social debe tener en consideración las implicaciones de equidad y eficiencia de dichos subsidios. Cada modelo de financiación universitario reporta implicaciones diferentes con respecto a la eficiencia y equidad del sistema.

3. Modelos de financiación de la educación superior

Modelos de financiación universitaria

En el presente trabajo se distinguen cuatro modelos de financiación universitaria:

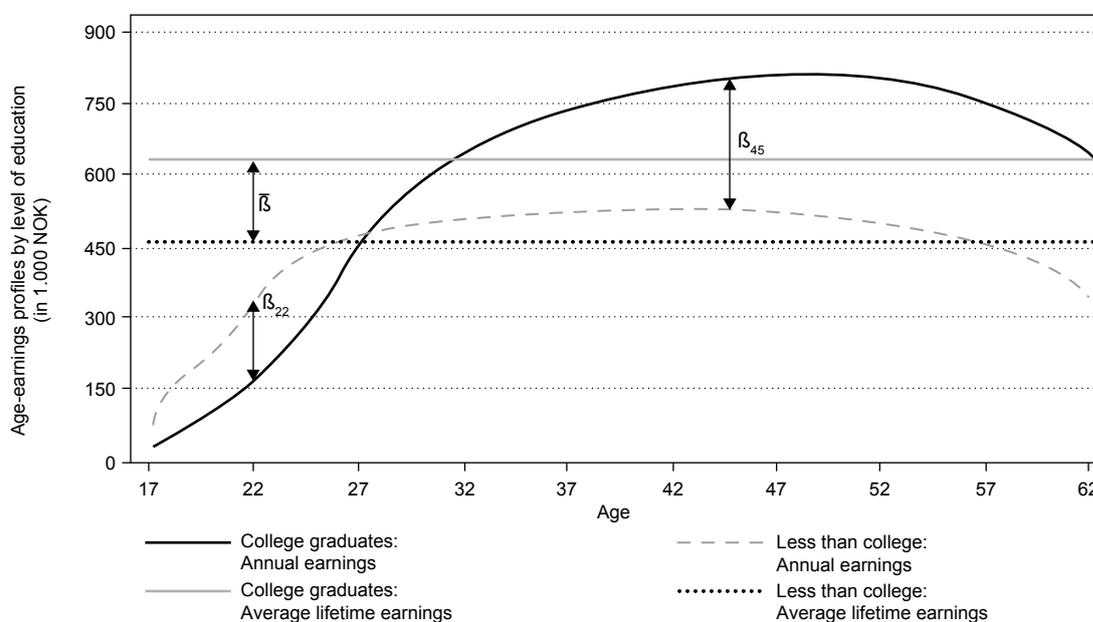
⁷ El retorno de la educación universitaria comienza siendo negativo en edades jóvenes. Esto se explica por el hecho de que los individuos que adquieren este tipo de educación están en la universidad en este momento del tiempo, y los no universitarios están trabajando y adquiriendo experiencia laboral. Los graduados universitarios experimentan un crecimiento más rápido y consiguen superar al resto a los 27 años.

⁸ El IRR es la ratio de retorno que equilibra el valor presente descontado de los costes de inversión presentes con el de los ingresos futuros. Esta ratio combina los diferentes beneficios (pecuniarios) y costes (donde se engloban los costes directos como las tasas universitarias, y el coste de oportunidad de renunciar a ingresos en el mercado laboral mientras se estudia) de invertir en educación superior.

⁹ Florentino Felgueroso también calcula la rentabilidad de los estudios superiores utilizando ecuaciones de Mincer para España, donde usa datos de la EPA anual desde 2006 a 2017. Sostiene que el efecto de la educación universitaria y la FP superior en España tiene un impacto positivo en los salarios de los trabajadores entre el 33-43 %.

GRÁFICO 1

INGRESOS DURANTE LA VIDA LABORAL Y RETORNO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR



FUENTE: Bhuller, Mogstad y Salvanes (2017).

— GET. El Gobierno introduce impuestos para subvencionar a las instituciones universitarias. Normalmente estos fondos se financian a través de impuestos generales en los que todos los contribuyentes pagan, independientemente de su participación en el sistema universitario.

— GRT. Consiste en que estos impuestos se financian solamente por contribuyentes que han participado en el sistema universitario.

— LOA. El Gobierno puede proporcionar préstamos o asegurar un mercado de préstamos privado. Si la cantidad a devolver es fija, el préstamo es clásico.

— ICL. Si la cantidad a devolver está expresada como un porcentaje del ingreso individual futuro, es un préstamo contingente a la renta. Los estudiantes piden un préstamo para financiar los estudios universitarios, y la cantidad a devolver dependerá de su

ingreso futuro en el mercado de trabajo con un tipo de interés normalmente bajo. Si obtienen una mayor renta, devolverán una mayor cantidad de préstamo. Normalmente existe un nivel mínimo de renta que está exenta, y los pagos se establecen hasta un número máximo de años.

Los dos modelos de impuestos (GET y GRT) tienen en común que son de obligado cumplimiento, no limitados (es decir, que se puede pagar más que el coste total individual de estudio), expresados como un porcentaje del ingreso y pagados durante toda la vida. La diferencia clave entre estos dos sistemas es que el GRT solo se financia por contribuyentes que han participado en el sistema de educación superior, y por ello el riesgo es compartido solamente entre los estudiantes. Por su parte, los dos modelos de préstamos (LOA e ICL) son diferentes del sistema de impuestos en varios aspectos.

CUADRO 1
MODELOS DE FINANCIACIÓN. CARACTERÍSTICAS

Concepto	Impuestos generales (GET)	Impuesto graduado (GRT)	Préstamo clásico (LOA)	Préstamo contingente (ICL)
Obligatorio	Sí	Sí	No	No
Limitado	No	No	Sí	Sí
Ligado al ingreso	Sí	Sí	No	Sí
Ligado al estudio	No	Sí	Sí	Sí
Duración	De por vida	De por vida	Fija	Variable (limitada)
¿Quién paga?.....	Todos los contribuyentes	Estudiantes	Sobre todo estudiantes	Sobre todo estudiantes
Riesgo de impago.....	Compartida	Combinada	Compartida	Compartida

FUENTE: Diris y Ooghe (2018).

Estos se contratan de manera voluntaria, no se puede pagar más que la cantidad total del préstamo más el tipo de interés (están limitados), dependen del tipo de estudio, y se contratan para cubrir los costes anuales de estudio. Los LOA requieren que la cantidad prestada se devuelva en un período fijo en el tiempo. En el caso de los ICL, la cantidad a devolver depende de la renta del individuo, y por tanto, el período es variable (más corto si el ingreso futuro es alto, y más largo si este es bajo)¹⁰. El Cuadro 1 resume las diferentes características de los distintos modelos de financiación.

Comparación de modelos por países

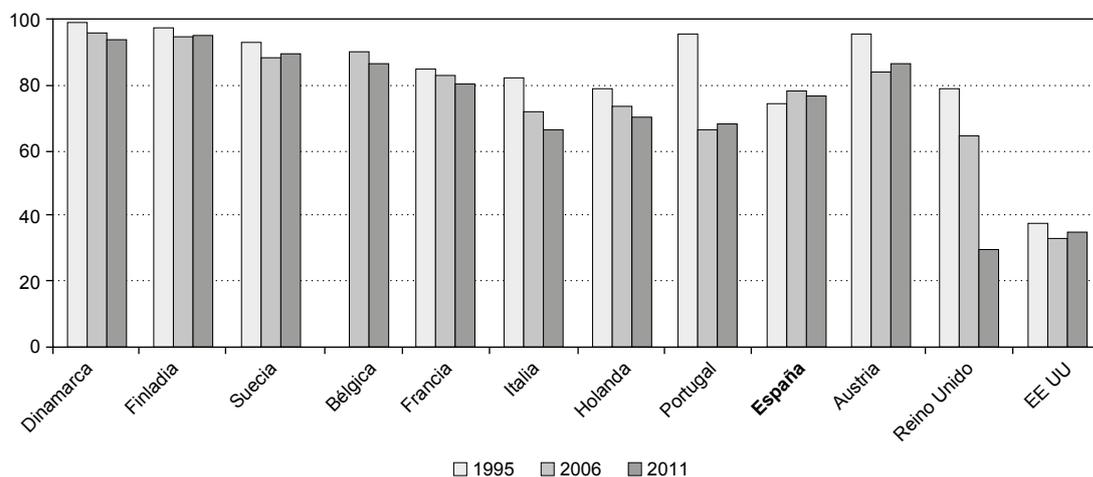
La mayoría de países optan por un modelo de financiación universitaria financiado con impuestos generales GET. Sin embargo, existen grandes diferencias en la manera en que el coste de la educación superior se reparte entre los contribuyentes, estudiantes y entidades privadas, y en la ayuda financiera que se proporciona a los estudiantes. Los modelos de financiación general que utilizan los diferentes países suelen

combinar dos instrumentos principales: *i*) tasas universitarias, que pueden variar en el porcentaje del coste que se subvenciona de manera general, por campos de estudio, por institución, etc.; y *ii*) elementos de apoyo al estudiante para afrontar dichas tasas y/o los costes de vida. Estas herramientas pueden existir en forma de becas universitarias —subsidios financiados con impuestos que pueden ser universales o estar dirigidos hacia estudiantes con distintas características (familias de bajos ingresos, estudiantes de alto rendimiento, etc.)— o préstamos públicos. Los países se pueden dividir en varios grupos según el grado de tasas universitarias y apoyo financiero a los estudiantes. El Gráfico 2 muestra el porcentaje del coste universitario que está financiado con fondos públicos en una muestra selectiva de países. El coste universitario es subvencionado por todos los contribuyentes casi al 100 % en los países del norte de Europa (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), cerca del 80 % en España, Francia o Bélgica, y en torno al 25 % en el Reino Unido y EE UU.

El Gráfico 3 muestra como los países combinan distintos niveles de tasas universitarias con un mayor o menor apoyo financiero a los estudiantes. Existe una relación positiva entre mayores tasas universitarias y

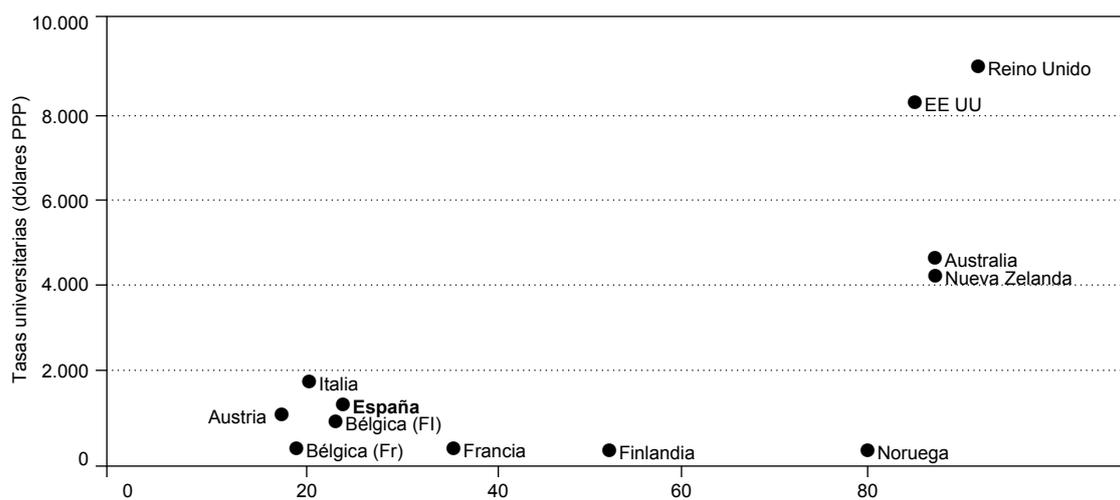
¹⁰ Al fijar una duración máxima para pagar el préstamo, implica que el pago del mismo puede ser incompleto sin que se rompa el contrato.

GRÁFICO 2
COSTE UNIVERSITARIO FINANCIADO CON FONDOS PÚBLICOS
(En %)



FUENTE: Azmat y Simion (2017).

GRÁFICO 3
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE SE BENEFICIAN DE AYUDA FINANCIERA



FUENTE: Elaboración propia a partir de Azmat y Simion (2017) y OCDE (2016).

mayor cobertura estudiantil vía becas o préstamos públicos. Los países con menores tasas universitarias normalmente cubren a pocos estudiantes con ayuda financiera, mientras que los países con mayores tasas son los que presentan una mayor cobertura, con el Reino Unido y EE UU a la cabeza¹¹.

4. Implicaciones de equidad y eficiencia de los modelos de financiación universitaria

Modelos generales de financiación: equidad

El coste de la educación superior es alto, donde en última instancia, algún agente económico debe afrontarlo de manera privada. Se pueden dividir dichos agentes en contribuyentes (o padres) y estudiantes¹², y se asume un escenario base de financiación con subsidios pagados con impuestos generales GET. Los padres se benefician de los subsidios de manera directa si sus hijos son estudiantes universitarios, pero también pagan impuestos en el período corriente para financiarla. El estudiante se beneficia de los subsidios en el período corriente, pero pagará impuestos en el futuro para financiarlos.

Desde la perspectiva del estudiante, los subsidios son siempre regresivos, debido a que los costes educativos de los estudiantes (que tendrán un ingreso mayor en el futuro) están cofinanciados con los impuestos de aquellos que no disfrutaron de educación universitaria. Desde la perspectiva paterna, un sistema financiado con impuestos generales puede ser progresivo, neutral

o regresivo. Los contribuyentes con educación universitaria tienen más probabilidad de tener hijos que vayan a la universidad y que, por tanto, reciban los subsidios. Si el coste fiscal es más pequeño que el subsidio recibido, entonces el coste neto fiscal de estos contribuyentes es negativo, llevando a un problema de redistribución perversa: contribuyentes sin educación universitaria (y con menores ingresos) subsidian a los hijos de los contribuyentes con educación universitaria (y con mayores ingresos). Por tanto, que el sistema sea progresivo o regresivo dependerá de los usos universitarios y de las contribuciones relativas de cada grupo. La mayoría de los países de la OCDE usan el sistema GET, y normalmente tienen sistemas regresivos en la visión parental y del estudiante. Sistemas como el ICL y el GRT padecen menos el problema de redistribución perversa, ya que el coste es soportado por el estudiante universitario y no la población en su conjunto.

Modelos generales de financiación: eficiencia

Las razones de eficiencia en las que se estudia si el Estado debería intervenir están bien desarrolladas en la teoría económica. Sin embargo, la evidencia empírica ofrece la oportunidad de juzgar su relevancia en la práctica. La investigación desarrollada en las últimas décadas señala tres temas clave que están directamente relacionados con la eficiencia: externalidades; riesgo no asegurable y restricciones crediticias; y economía del comportamiento. El argumento de la presencia de externalidades positivas se utiliza para justificar la intervención del Estado; sin embargo, la investigación muestra que es muy difícil identificar su efecto causal. Diris y Ooghe (2018) extraen dos conclusiones de la evidencia empírica: *i*) las pecuniarias son de pequeño tamaño y no pueden justificar (solamente) los niveles actuales de subsidio de la educación universitaria en la mayoría de países; y *ii*) las fiscales no son tan grandes como para justificarlas.

Por su parte, la investigación más antigua descartaba el riesgo no asegurable y las restricciones

¹¹ Los países del norte de Europa no cargan tasas universitarias a sus estudiantes, mientras que más de la mitad de los países tienen tasas universitarias medias por encima de los 2.000 dólares EE UU/año. Las tasas exceden los 4.000 dólares EE UU/año en Australia, Canadá y Nueva Zelanda; los 5.000 dólares EE UU/año en Japón; y los 8.000 dólares EE UU/año en el Reino Unido y EE UU (OCDE, 2016). En España, la tasa universitaria media que se reporta al estudiante es de 1.100 euros/año.

¹² Diris y Ooghe (2018) distinguen entre dos visiones: la visión paterna y la visión del estudiante para analizar las distintas implicaciones de eficiencia y equidad de los sistemas de financiación universitaria.

crediticias, pero actualmente son de creciente importancia. Especialmente en países donde las tasas universitarias se han incrementado enormemente y los estudiantes recurren a préstamos clásicos para financiar la educación superior (p. ej., EE UU). La GET ofrece una manera de evitar las restricciones crediticias, y proporciona un mayor seguro al estudiante que los LOA. Los ICL y GRT ofrecen crédito y seguro. Además, debido a que la cantidad del préstamo y la ratio del GRT pueden diseñarse para que dependan de la duración del estudio, estos modelos son más efectivos para lidiar con el riesgo moral durante el tiempo en la universidad. Sin embargo, ofrecen una desventaja en cuanto al riesgo moral en el mercado de trabajo, derivada de la progresividad del repago con respecto al ingreso futuro.

En cuanto a la economía del comportamiento, la investigación muestra que los agentes de decisión no son siempre racionales, y los padres y estudiantes no son una excepción. En presencia de problemas que conducen a una mala predicción de la ratio de retorno de la educación universitaria (los estudiantes tienden a sobrestimar los costes presentes e infraestimar los futuros)¹³, puede desarrollarse una baja inversión en la educación superior desde el punto de vista social. El GET es una manera útil de lidiar con la mala predicción, sin embargo, ICL y GRT tienen esta característica, puesto que el pago del coste universitario se pospone al futuro.

Tasas universitarias

De manera general, la evidencia empírica sobre las tasas universitarias concluye que la compensación (o *tradeoff*) entre eficiencia y equidad está presente en la mayor parte de los casos. En EE UU la investigación académica que evalúa cambios en la política de tasas universitarias, muestra que un incremento de 1.000 dólares en las tasas universitarias

disminuye la matriculación entre cero y tres puntos porcentuales (p.p.), mientras que una bajada de 1.000 dólares aumenta la matriculación entre cero y seis p.p. (Dynarski, 2003; Cameron y Heckman, 2001). En Europa, un incremento de 1.000 euros en las tasas universitarias disminuye la matriculación entre 0,5 y 4,7 puntos porcentuales (p. ej., Nielsen, Sorensen, y Taber, 2010)¹⁴.

La literatura académica que se centra en el impacto de las tasas universitarias y en el nivel de esfuerzo de los estudiantes es más escasa que la que analiza el acceso, y se mezcla con las áreas de ayuda financiera e incentivos al rendimiento. Un buen ejemplo de esta bibliografía es el trabajo de Garibaldi *et al.* (2012), donde concluyen que incrementar en 1.000 euros las tasas universitarias el año anterior a la graduación, disminuiría en 5,2 puntos porcentuales la probabilidad de graduarse más tarde¹⁵. En España la reforma de las tasas universitarias que se produjo en 2012¹⁶ ofrece un diseño único para evaluar la forma en que los cambios en la estructura y en el nivel de las tasas afectan a la equidad y la eficiencia del sistema universitario español. Antes de 2012 el Gobierno nacional fijaba un umbral que limitaba la cantidad máxima de tasas universitarias que podían cobrar las comunidades autónomas (CC AA), basado principalmente en un índice de precios. La nueva ley modificó la escala de precios públicos basándose en el coste de cada especialización, y dejando una mayor flexibilidad a las CC AA para subir las tasas. Se produjo un incremento del coste por crédito en el número de veces que el estudiante se matricula en una asignatura concreta, de

¹³ Este comportamiento está asociado al descuento hiperbólico o la racionalidad limitada de los agentes.

¹⁴ Estos estudios utilizan datos de los Países Bajos, Alemania y Dinamarca. Para el Reino Unido, 1.000 libras de incremento en las tasas disminuye las solicitudes a la universidad en 1,6 %.

¹⁵ Otra corriente de esta literatura se centra en experimentos de campo (*field experiments*). Leuven, Oosterbeek, y Van der Klaauw (2010) realizan un experimento en el que los estudiantes son recompensados dependiendo del número de créditos que ganan en un año. Se producen efectos positivos en el rendimiento académico para los estudiantes de alto rendimiento, y un impacto negativo en aquellos con bajo rendimiento.

¹⁶ Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

tal manera que el coste por crédito se incrementó exponencialmente con el número de veces que el alumno se vuelve a reinscribir en la misma asignatura¹⁷. La evaluación de esta reforma indica que no ha tenido un impacto negativo en la equidad (abandono universitario), mientras que mejora la eficiencia del sistema (rendimiento académico). Beneito, Boscá y Ferri (2018) sostienen que el aumento de las tasas ha reducido el número medio de veces que un estudiante se matricula antes de aprobar, ha aumentado la probabilidad de aprobar en primera matrícula y ha mejorado las calificaciones¹⁸. Montalvo (2018) utiliza datos administrativos de las universidades públicas de Cataluña, y tampoco encuentra un efecto estadísticamente significativo de la subida de tasas en el abandono universitario. Estos resultados sugieren que un diseño basado en bajas tasas de entrada, donde se aumente la penalización en el coste de la matrícula en las repeticiones, provoca un efecto positivo sobre el rendimiento académico (mayor esfuerzo de los estudiantes de habilidad media), mientras que el acceso no se ve dañado.

Becas universitarias

Los tipos más comunes de becas universitarias son las destinadas a alumnos de bajos ingresos y al mérito. Con el objetivo de promover el acceso a la educación universitaria, muchos países disponen de becas para alumnos con familias de bajos ingresos¹⁹. Los programas nacionales de gran escala cubren alrededor de un 30 % de los estudiantes matriculados en la universidad (por ejemplo, *Pell Grant* en EE UU, la *Bourses sur critères sociaux* en Francia, y las Becas

de Carácter General en España). Las becas al mérito se otorgan condicionadas al rendimiento académico del estudiante, y no tienen necesariamente por objeto los estudiantes de bajo ingreso (p. ej., *US National Merit* o becas HOPE en EE UU, y las Becas de Excelencia en España). La mayoría de la investigación existente sobre los efectos de las becas y ayuda financiera se centra sobre todo en programas reducidos, implementados en EE UU para una universidad concreta o Estado particular. Los efectos de los programas de becas para alumnos de bajos ingresos tienen un efecto muy positivo para la matriculación universitaria, la permanencia en la carrera, la graduación, y los ingresos futuros (Angrist, 1993; Dynarski, 2003; Castleman y Long, 2016). Existe menos evidencia empírica sobre los programas nacionales de gran escala, especialmente en Europa. Fack y Grenet (2015) encuentran que la provisión de 1.500 euros/curso incrementa la matriculación de los estudiantes de grado y postgrado entre un 5-7 %, además de contribuir a su permanencia y graduación universitaria en Francia²⁰. La evidencia sobre los efectos de las becas en la eficiencia está centrada sobre todo en evaluaciones de las becas al mérito. De manera general, se puede concluir que cuando la ayuda financiera está acompañada de incentivos al rendimiento, se produce un aumento en el rendimiento académico de los estudiantes (Angrist, Oreopoulos, y Williams, 2014). Sin embargo, los efectos no son de gran tamaño, y no concluyentes en varias ocasiones²¹.

En España, la reforma nacional del sistema de becas a alumnos de bajos ingresos introducida en 2013, supuso una elevación de los requisitos académicos con respecto a los preexistentes, a la vez que una bajada en las cuantías para algunos grupos de estudiantes,

¹⁷ La ley estableció que las tasas universitarias deben cubrir entre el 15-25 %, 30-40 %, 65-75 % y 90-100 % del coste total de la educación para la primera, segunda, tercera y cuarta matrícula en una asignatura concreta.

¹⁸ Los resultados no parecen estar afectados por un sesgo de composición en el que se desincentive a los estudiantes con menor rendimiento académico a matricularse, y tampoco parecen haber aumentado las tasas de abandono universitario.

¹⁹ Estas becas están condicionadas a la situación económica de las familias y a cumplir un mínimo rendimiento académico.

²⁰ Asumiendo un efecto lineal en la matriculación, los autores encuentran que un incremento de 1.000 euros en la cantidad de la beca se traslada en un aumento de dos puntos porcentuales en la matriculación universitaria.

²¹ Para más información, ver las evaluaciones de experimentos aleatorios de programas de becas al mérito (algunas tienen por objeto los alumnos de bajos ingresos) desarrolladas por la *Manpower Demonstration Research Corporation* (MDRC).

lo que proporciona un escenario propicio para analizar sus efectos en la equidad y eficiencia del sistema. Montalbán (2019) concluye que el nuevo sistema de requisitos académicos incrementa el rendimiento académico de los estudiantes de bajos ingresos, mientras que el antiguo no tiene ningún efecto estadísticamente significativo. La subida de requisitos no parece haber tenido un impacto negativo en el abandono universitario (medido como la persistencia en la carrera)^{22 23}.

5. ¿Qué modelo de financiación conciliaría la eficiencia y equidad para España?

Sistema de financiación universitaria actual y teoría económica

Tal y como se ha reflejado en el Gráfico 2 de este artículo, en España los contribuyentes subvencionan alrededor del 80 % del coste de la educación superior (el coste soportado por el estudiante es de unos 1.100 euros de media aproximadamente). Las tasas universitarias varían dependiendo del tipo de especialización, la CC AA y el número de veces que el estudiante se ha matriculado en una asignatura concreta. Existe un programa nacional de becas universitarias para alumnos de bajos ingresos con niveles de alcance (cobertura del 25 % de los alumnos matriculados

en la universidad), y cuantías, comparables a los grandes programas internacionales (Becas de Carácter General).

Diris y Ooghe (2018) concluyen que teniendo en cuenta las consideraciones de equidad y eficiencia, para la mayoría de países un cambio hacia un sistema ICL o GRT sería deseable en comparación con el sistema actual de GET. Estos autores muestran que los países con mayor cantidad de contribuciones privadas, incluyendo aquellos que han implementado el ICL, tienden a tener sistemas más progresivos, mientras que los países que basan casi toda su financiación en impuestos generales tienen sistemas regresivos. España cuenta con un sistema regresivo según la visión del estudiante, y progresivo hacia la mitad de la distribución en la visión paterna²⁴. Implementar el ICL o el GRT llevaría hacia un sistema menos regresivo en la visión del estudiante y más neutral en la visión parental.

Ventajas y desventajas del préstamo contingente a la renta

Como todos los sistemas de financiación, el ICL presenta ventajas y desventajas. Para evaluar su implementación en España es necesario estudiar las distintas implicaciones de eficiencia y equidad del cambio de sistema.

Las ventajas potenciales que se obtendría al incorporar el ICL al sistema de financiación español con respecto al sistema actual se detallan a continuación: *i)* incrementaría la progresividad hacia un sistema más neutral desde el punto de vista del estudiante²⁵; *ii)* incrementaría la progresividad si el sistema es regresivo desde el punto de vista parental. En caso de ser progresivo, llevaría a un sistema más neutral; *iii)* aliviaría el problema de riesgo

²² El artículo utiliza datos administrativos de todos los solicitantes de beca de la Universidad Carlos III de Madrid. Las limitaciones más importantes del estudio son la validez externa y la falta de una muestra suficientemente grande para explorar con mayor precisión los efectos distributivos heterogéneos. Estas dos limitaciones se podrían satisfacer utilizando los datos administrativos de todo el universo de solicitantes en España.

²³ La evidencia empírica sobre los efectos de programas de préstamos universitarios en el acceso y el rendimiento es particularmente escasa, y especialmente centrada en los EE UU (dado que es el país de referencia que utiliza el instrumento de préstamos clásicos). En este país, cuyo programa nacional de préstamo es el *Stafford Loan*, el uso de préstamos clásicos se ha cuadruplicado en dólares reales desde 1990 en los programas de préstamo federal (Avery y Turner, 2012). Las conclusiones generales que se extraen de la investigación son similares a las de los otros dos instrumentos de financiación mencionados anteriormente. Aumentar el acceso a programas federales de préstamos incrementa la probabilidad de pedir prestado, el desempeño educativo, y amplía la matriculación universitaria (Solis, 2017).

²⁴ Ver Figura 5 y 6 de Diris y Ooghe (2018).

²⁵ Como el punto de vista del estudiante siempre es regresivo, disminuiría la regresividad. Si la idea es usar la financiación de la educación superior para incrementar la redistribución, entonces un sistema más progresivo es más deseable. Si la idea es que «el usuario paga», entonces un sistema neutral es mejor, ya que los subsidios cubren exactamente el coste fiscal de cada grupo.

moral cuando el estudiante está cursando los estudios. Esto se debe a la posibilidad de diferenciar el repago del préstamo a la duración de los estudios; *iv*) aseguraría al estudiante contra el riesgo, ya que el repago está condicionado y varía dependiendo del ingreso futuro; *v*) el ICL no produciría una limitación en el acceso universitario, ya que se concede de manera universal y no está condicionado a las restricciones crediticias de las familias; y *vi*) relajaría el problema de descuento hiperbólico de las familias. Al posponer el pago de la matrícula al futuro, los estudiantes con predicciones de futuro irracionales incrementan su participación, y los estudiantes con predicciones racionales no se ven afectados.

Sin embargo, las desventajas del ICL con respecto al sistema actual serían: *i*) en presencia de externalidades positivas de la educación superior, no fomentaría tanto la participación debido a que asigna el coste directamente al estudiante. Sin embargo, la evidencia empírica indica que sus efectos son pequeños y mixtos y que, por lo tanto, su existencia no sería razón suficiente (solamente) para descartar el ICL como sistema de financiación; *ii*) podría fomentar el riesgo moral en el mercado de trabajo. Esto se debe a que la cantidad de repago varía progresivamente con la renta futura. Sin embargo, no existe evidencia empírica al respecto; *iii*) existiría riesgo de impago. No obstante, si se realiza un ejercicio teórico visualizando el peor escenario posible (en el que todos los estudiantes incurrirían en impago), el sistema se revertiría al actual: GET; y *iv*) los estudiantes que tienen aversión a la deuda podrían verse disuadidos por la etiqueta del programa como «préstamo». La experiencia sobre la desutilidad del concepto «préstamo» no lleva a resultados particularmente concluyentes, y las investigaciones que encuentran efectos negativos señalan que estos son pequeños. Sin embargo, al poder ser una potencial desventaja, una solución podría ser la denominación de dicho sistema con algún concepto que no incluyera la palabra «préstamo», como por ejemplo «beca retornable» (Cabralés *et al.*, 2018), además de realizar una campaña de información para explicar los detalles del

sistema para evitar, en la medida de lo posible, sesgos informativos sobre las características del sistema²⁶.

Evidencia internacional sobre los ICL

En los últimos años, varios países han introducido el ICL como nuevo modelo de financiación universitaria²⁷. Actualmente este esquema se usa en Australia, Hungría, Países Bajos, Nueva Zelanda y el Reino Unido. El caso del último es especialmente relevante debido a que ha realizado tres reformas (1998, 2007 y 2012) que incluían un incremento de las tasas universitarias, la implantación de un modelo ICL y un incremento en el sistema de becas universitarias enfocadas en los alumnos de bajos ingresos. Los efectos de eficiencia y equidad que ofrece la experiencia del Reino Unido son claves para tomar decisiones sobre la idoneidad del sistema de financiación. Los efectos a corto plazo de estos cambios (aún es pronto para la evaluación a largo plazo) parecen indicar un buen funcionamiento. Azmat y Simion (2017) encuentran que estas reformas no impactaron de manera negativa en la matriculación universitaria de los estudiantes con familias de bajo nivel socioeconómico. Además, Murphy, Scott-Clayton y Wyness (2017) muestran que este sistema está incrementando la financiación per cápita, la matriculación, y disminuyendo las diferencias en el acceso entre estudiantes con familias de bajos ingresos y sus compañeros de la población general. Por tanto, la investigación parece indicar qué reformas que aumentan las tasas universitarias, pero compensan simultáneamente con un incremento en los programas de becas asociadas al ingreso, y vinculan los pagos al ingreso futuro, pueden ser coste-efectivas²⁸. Sin embargo, todavía se

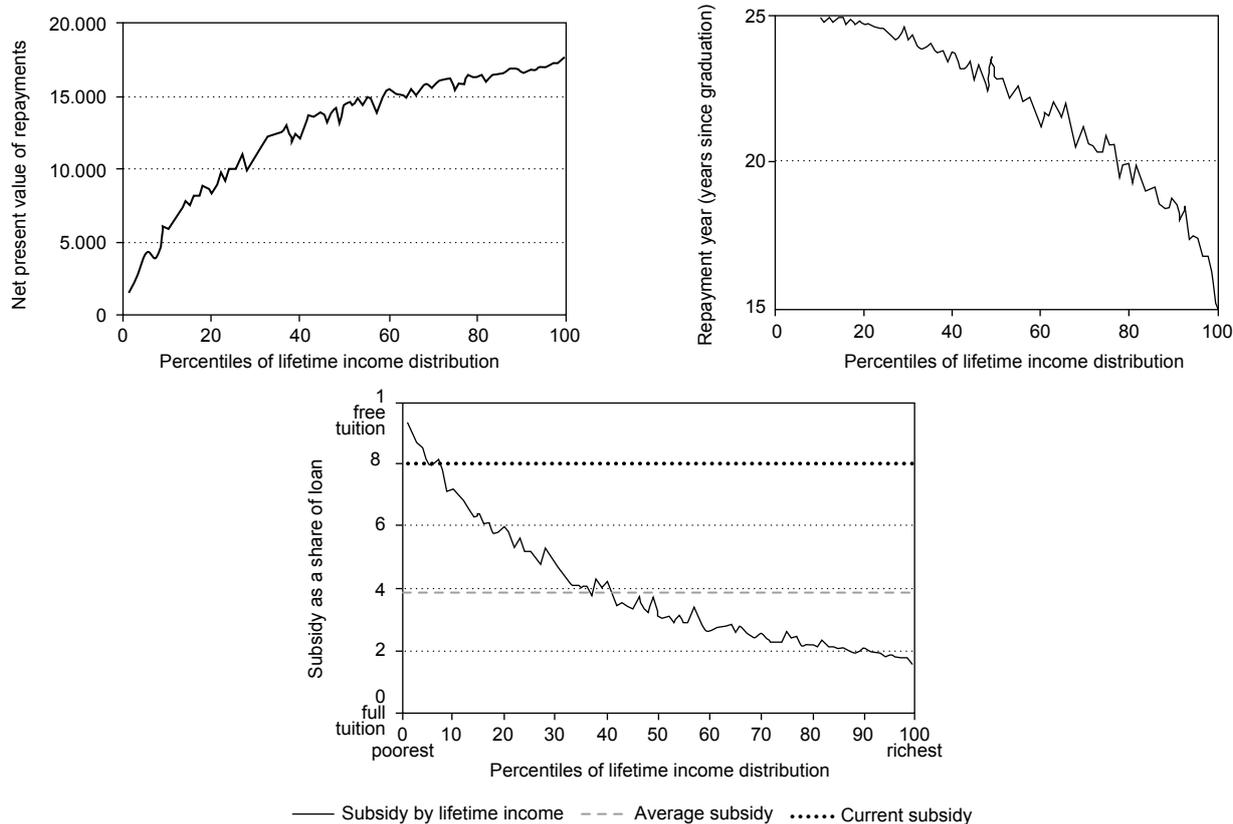
²⁶ La sola provisión de información no parece ser una intervención efectiva para la mayoría de los estudiantes. Sin embargo, sí se encuentran efectos positivos en los estudiantes más desfavorecidos (Bettinger *et al.*, 2012), potencialmente en la población que puede sufrir más de aversión a la deuda.

²⁷ Hasta la fecha, ningún país ha adoptado un modelo de financiación GRT.

²⁸ Andrews y Stange (2019) obtienen los mismos resultados en una reforma del mismo tipo implementada en Texas.

GRÁFICO 4

EFFECTOS QUE TENDRÍA CAMBIAR EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN UNIVERSITARIO ESPAÑOL A UN ICL



FUENTE: Cabrales *et al.* (2018).

desconocen los efectos potenciales a largo plazo de estos modelos, y su posible implementación en España.

¿Sería posible la implementación del ICL en España?

La variable clave para la viabilidad del ICL es el funcionamiento del mercado laboral para los graduados universitarios. En algunos países europeos, y con aun mayor incidencia en España, el mercado laboral se caracteriza por altas tasas de desempleo juvenil y

mercados duales con una gran presencia de contratos temporales. Esto incrementa la volatilidad del mercado de trabajo poniendo en riesgo los futuros pagos de los préstamos. Ante estos desafíos, la transición de un sistema GET a un ICL no es evidente.

La gran ventaja comparativa del caso de España es el trabajo de Cabrales *et al.* (2018), donde crean un «laboratorio virtual», para simular los efectos que tendría que cambiar el sistema de financiación universitario español a un ICL. Analizan los efectos de un escenario base que contaría con una deuda de 21.000 euros

(cercana al coste actual de una carrera universitaria para el contribuyente), un tipo de interés del 0 %, una tasa de devolución del préstamo del 10 % de la renta al año por encima del mínimo exento, 15.000 euros de exención y la cancelación de la deuda después de 25 años. El Gráfico 4 muestra los efectos simulados de este sistema para los distintos quintiles de renta.

Las conclusiones principales que se extraen del estudio son: *i*) la estructura es altamente progresiva (los que están en el 25 % de la parte superior de la renta pagan casi la totalidad de las tasas universitarias mientras que los que están en el 10 % de la parte inferior apenas pagan); y *ii*) la cantidad del coste universitario pagado por el Estado es entre 16 y 56 puntos porcentuales menor que en el sistema actual. Por tanto, Cabrales *et al.* (2018) demuestran que, a pesar de las dificultades que presenta el mercado de trabajo español, la implementación del ICL sería factible e incluiría elementos que pueden ayudar a enfrentarse a los nuevos retos de la educación universitaria.

6. Conclusiones

El sistema de financiación universitaria predominante en la mayoría de los países de la OCDE se basa en subsidios a las instituciones universitarias financiados con impuestos generales. Este tipo de sistema es regresivo, y propicia varios problemas potenciales que incrementan la incertidumbre y la volatilidad del sistema universitario.

Los sistemas universitarios de los países desarrollados, donde el español no es una excepción, deben resolver desafíos relacionados con la regresividad del sistema; la presión en sus presupuestos públicos estimulado por el incremento del número de estudiantes; el bajo rendimiento de sus instituciones universitarias y estudiantes; o el acceso desigual por nivel socioeconómico. El cambio del sistema actual de financiación universitaria por uno basado en préstamos contingentes a la renta podría ayudar a dar solución a varios de estos problemas.

La aplicación de un sistema de préstamos contingentes a la renta en el sistema español tendría las siguientes ventajas: *i*) el sistema de préstamos contingentes a la renta haría el sistema más progresivo. Además, debido a que los fondos no dependen enteramente del sector público, evitaría que la calidad universitaria dependa del ciclo económico, o someter a la misma a la incertidumbre política; *ii*) mejoraría la posición fiscal del Estado con respecto a la actual. Este excedente de fondos públicos, que no es insignificante (entre 1.424 y 5.000 millones de euros), se podría destinar a incrementar el presupuesto destinado a instituciones universitarias con el objetivo de mejorar su calidad; *iii*) el sistema de incentivos a los estudiantes quedaría reforzado. Al variar el repago por la duración del estudio, los estudiantes serían los responsables directos del coste de su educación y, por tanto, estos tendrían incentivos a rendir al máximo de sus capacidades para disminuir el repago futuro, disminuyendo por tanto el potencial riesgo moral durante el estudio, y aliviando el desafío de la alta prolongación del tiempo de graduación; y *iv*) el acceso a la universidad, especialmente para los estudiantes con familias de bajos recursos, no se vería dañado, debido a que el aseguramiento en el acceso es pleno (el repago futuro varía en función del nivel de ingresos futuro y no presentes) e incluso superior al del sistema actual²⁹.

La experiencia en el Reino Unido indica que la incorporación de este sistema no tiene como consecuencia que los estudiantes de menor nivel socioeconómico se matriculan menos en la universidad, e incluso disminuyen las diferencias con respecto a sus compañeros de la población general. Una investigación reciente ha probado que la introducción de este sistema en España sería beneficiosa. Sin embargo, es fundamental que en paralelo se mantenga un sistema de becas potente,

²⁹ Actualmente si los estudiantes de bajo ingreso no reciben o pierden la beca que exonera de pagar matrícula, deben soportar esos costes de manera total en el período corriente. En el sistema de préstamos contingente a la renta deberán hacerlo en el futuro y este variará dependiendo del nivel de ingresos futuros.

dirigidas a cubrir los costes de vida de aquellos estudiantes con bajos recursos, con el fin de compensar la falta de ingresos familiares y/o posibilitar su movilidad geográfica³⁰.

Si se quiere preservar la sostenibilidad del sistema universitario y aumentar su calidad sin dañar su equidad, resulta urgente reformar su modelo de financiación. Pese a su reciente introducción, los préstamos contingentes a la renta podrían ser un instrumento clave para hacer frente a los desafíos universitarios del siglo XXI. La colaboración de los diferentes actores implicados, así como la evaluación rigurosa del sistema actual y los cambios que se llevasen adelante, es imprescindible para lograr un sistema de éxito que compense el binomio equidad y eficiencia.

Referencias bibliográficas

- Andrews, R., & Stange, K. (2016). Price regulation, price discrimination, and equality of opportunity in higher education: Evidence from Texas (No. w22901). *National Bureau of Economic Research*.
- Angrist, J. D. (1993). The effect of veterans benefits on education and earnings. *ILR Review*, 46(4), 637-652.
- Angrist, J. D., Oreopoulos, P., & Williams, T. (2014). When opportunity knocks, who answers? New evidence on college achievement awards. *Journal of Human Resources*, 49(3), 572-610.
- Avery, C., & Turner, S. (2012). Student Loans: Do College Students Borrow Too Much—Or Not Enough? *Journal of Economic Perspectives*, 26(1), 165-192.
- Azmat, G., & Simion, S. (2017). Higher education funding reforms: a comprehensive analysis of educational and labor market outcomes in England.
- Beneito, P., Boscá, J. E., & Ferri, J. (2018). Tuition fees and student effort at university. *Economics of Education Review*, 64, 114-128.
- Bettinger, E. P., Long, B. T., Oreopoulos, P., & Sanbonmatsu, L. (2012). The role of application assistance and information in college decisions: Results from the H&R Block FAFSA experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(3), 1205-1242.
- Bhuller, M., Mogstad, M., & Salvanes, K. G. (2017). Life-cycle earnings, education premiums, and internal rates of return. *Journal of Labor Economics*, 35(4), 993-1030.
- Cabrales, A., Güell, M., Madera, R., & Viola, A. (2018). Income contingent university loans: policy design and an application to Spain. Accepted in *Economic Policy*.
- Cameron, S. V., & Heckman, J. J. (2001). The dynamics of educational attainment for black, hispanic, and white males. *Journal of Political Economy*, 109(3), 455-499.
- Castleman, B. L., & Long, B. T. (2016). Looking beyond enrollment: The causal effect of need-based grants on college access, persistence, and graduation. *Journal of Labor Economics*, 34(4), 1023-1073.
- De la Fuente, A., y Jimeno, J. F. (2011). La rentabilidad privada y fiscal de la educación en España y sus regiones. Documento de Trabajo, 11.
- Diris, R., & Ooghe, E. (2018). The economics of financing higher education. *Economic Policy*, 33(94), 265-314.
- Dynarski, S. M. (2003). Does aid matter? Measuring the effect of student aid on college attendance and completion. *American Economic Review*, 93(1), 279-288.
- Fack, G., & Grenet, J. (2015). Improving college access and success for low-income students: Evidence from a large need-based grant program. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(2), 1-34.
- Garibaldi, P., Giavazzi, F., Ichino, A., & Rettore, E. (2012). College cost and time to complete a degree: Evidence from tuition discontinuities. *Review of Economics and Statistics*, 94(3), 699-711.
- Kirkeboen, L. J., Leuven, E., & Mogstad, M. (2016). Field of study, earnings, and self-selection. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(3), 1057-1111.
- Lassibille, G., & Gómez, M. L. N. (2011). How long does it take to earn a higher education degree in Spain? *Research in Higher Education*, 52(1), 63-80.
- Leuven, E., Oosterbeek, H., & Van der Klaauw, B. (2010). The effect of financial rewards on students' achievement: Evidence from a randomized experiment. *Journal of the European Economic Association*, 8(6), 1243-1265.
- Montalbán, J. (2019). Countering moral hazard in higher education: The role of performance incentives in need-based grants.
- Montalvo, J. G. (2018). The impact of progressive tuition fees on dropping out of higher education: a regression discontinuity design (No. 1597).
- Murphy, R., Scott-Clayton, J., & Wyness, G. (2017). The end of free college in England: implications for quality, enrolments, and equity. *National Bureau of Economic Research* (No. w23888).
- Nielsen, H. S., Sørensen, T., & Taber, C. (2010). Estimating the effect of student aid on college enrollment: Evidence from a

³⁰ El presupuesto que se liberaría de la subvención de las tasas en el sistema nacional de becas (aproximadamente 330 millones de euros), podría destinarse a incrementar las cuantías para llegar al coste real de la vida. Actualmente no se llega a cubrir en la mayoría de los casos, con el consiguiente efecto potencial en el acceso y la igualdad de oportunidades.

- government grant policy reform. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(2), 185-215.
- OCDE (2016). *Education at a glance 2016*. Editions OCDE.
- Oreopoulos, P., & Salvanes, K. G. (2011). Priceless: The nonpecuniary benefits of schooling. *Journal of Economic Perspectives*, 25(1), 159-184.
- Ost, B., Pan, W., & Webber, D. (2018). The returns to college persistence for marginal students: Regression discontinuity evidence from university dismissal policies. *Journal of Labor Economics*, 36(3), 779-805.
- Solis, A. (2017). Credit access and college enrollment. *Journal of Political Economy*, 125(2), 562-622.
- Zimmerman, S. D. (2014). The returns to college admission for academically marginal students. *Journal of Labor Economics*, 32(4), 711-754.

Samuel Bentolila*

Marcel Jansen**

LA IMPLANTACIÓN DE LA FP DUAL EN ESPAÑA: LA EXPERIENCIA DE MADRID

Desde el año 2012 existe la opción de ofrecer ciclos de Formación Profesional (FP) en la modalidad dual. En este artículo presentamos evidencia provisional sobre el impacto causal de los nuevos ciclos de la FP dual en la inserción laboral de los jóvenes, basada en datos para la Comunidad de Madrid. Los resultados indican que la FP dual mejora la inserción laboral en comparación con la FP presencial. Los graduados de la FP dual acumulan más días de empleo en los dos primeros años tras su graduación y tienen una mayor probabilidad de obtener un contrato en sus empresas de prácticas.

The implementation of dual FP in Spain: the Madrid experience

Since 2012, the option of offering Vocational Training (FP in the Spanish acronym) courses in the dual mode exists. In this article we present provisional evidence concerning the causal impact of the new dual FP courses on the labour insertion of young people, based on data for the Community of Madrid. The results indicate that dual FP improves labour insertion compared to full-time FP. Dual FP graduates work more days in the first two years after graduation and are more likely to obtain a contract at their internship firm.

Palabras clave: formación profesional dual, evaluación causal, inserción laboral.

Keywords: dual vocational education, causal evaluation, labour insertion.

JEL: C31, C36, I26.

1. Introducción

En los últimos años, España ha introducido numerosas reformas destinadas a mejorar el funcionamiento del mercado laboral juvenil. Una de las reformas que se espera que contribuyan a una mejora en la

transición de la educación al empleo es la introducción, en 2012, de la Formación Profesional dual (en adelante, FP dual). La principal característica de la FP dual es el protagonismo de las empresas en el proceso de formación. Al menos un tercio de todas las actividades formativas programadas tienen lugar en el centro de trabajo adscrito, en alternancia con la formación en el centro educativo. En comparación, los ciclos de FP presencial solo incluyen un período de tres meses de prácticas —la llamada Formación en Centros de Trabajo o FCT— al final del segundo y último curso.

La creación de los ciclos de la FP dual persigue varias finalidades. La primera de ellas es incrementar el porcentaje de la población que alcanza un título de educación

* CEMFI.

** Universidad Autónoma de Madrid y FEDEA.

Los autores deseamos agradecer a la Comunidad de Madrid (Consejería de Educación e Investigación) y a la Tesorería General de la Seguridad Social habernos dado acceso a los datos y a Manu García, Javier García-Brazales y Analía Viola su excelente labor como ayudantes de investigación.

Versión de septiembre de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.910.6923>

postobligatoria. Este objetivo es clave, porque España es uno de los países de la OCDE con menor porcentaje de adultos (25-64 años) y jóvenes (25-34 años) con estudios postobligatorios, lo que es debido, en gran medida, a las bajas tasas de acceso y titulación en la FP de grado medio. Las otras finalidades que aparecen en el Real Decreto 1528/2012, que introdujo la FP dual, son la mejora de la motivación del alumnado, la reducción de las tasas de abandono y el fomento de la inserción laboral de los jóvenes. Además, las autoridades confían en que la FP dual ayude a mejorar el vínculo entre la oferta de formación y las necesidades de las empresas.

La apuesta por la FP dual está avalada por la experiencia en los países de Europa continental, donde la FP dual es la principal vía de entrada al mercado laboral de los jóvenes no universitarios. Países como Alemania, Austria y Suiza no solo están entre los cinco países europeos con las menores tasas de paro juvenil. También ocupan un lugar favorable en la clasificación de países con menores tasas de abandono escolar. Además, sus mercados laborales resistieron la Gran Recesión bastante mejor que los de la mayor parte de los países europeos.

Sin embargo, la FP dual no es una panacea. Su implantación plantea retos importantes y no está exenta de riesgos. Uno de los principales obstáculos para la expansión de la FP dual es el reducido tamaño de las empresas españolas. La mayor parte de ellas son pymes y microempresas que no suelen contar con los recursos necesarios para ofrecer formación de calidad. Además, el menor tiempo de formación en los centros educativos puede dificultar la adquisición de habilidades transferibles (capital humano general), ya sea porque las empresas prioricen la adquisición de habilidades específicas o porque los formadores de las empresas no dispongan de los medios necesarios o de una preparación adecuada. En consecuencia, en el corto plazo la implantación de la FP dual podría ayudar a mejorar la inserción laboral, pero sin el equilibrio adecuado entre habilidades específicas y generales, y formación en competencias transversales, los aprendices podrían estar expuestos a mayores riesgos

en el resto de su vida laboral, ya sea porque tengan que cambiar de empresa o porque los cambios tecnológicos, cada vez más frecuentes y disruptivos, hagan que sus cualificaciones queden obsoletas.

A continuación, revisamos la evidencia disponible sobre el impacto de la FP dual y su implantación en España. Tras un breve repaso de la regulación vigente y los datos de participación, centraremos nuestra atención en el análisis del impacto de la FP dual en la inserción laboral de los jóvenes. La evidencia que presentamos para España está basada en un proyecto de investigación en curso, que compara la inserción laboral de los graduados de la FP dual y presencial en la Comunidad de Madrid (CM). Los datos brutos indican que los graduados de la FP dual tienen en promedio mejores resultados que quienes se graduaron en la modalidad presencial. Además, una vez tenemos en cuenta posibles efectos de selección, las diferencias siguen siendo estadísticamente significativas según nuestros resultados actuales (que son provisionales). Por tanto, en línea con la evidencia internacional, la FP dual parece haber tenido un impacto positivo en la inserción laboral.

2. La FP dual del sistema educativo¹

El Real Decreto 1528/2012 se limita a definir los requisitos mínimos para la puesta en marcha de proyectos de la FP dual. Los centros de formación dual que desean crear un ciclo de FP dual —de grado medio o superior— solo tienen que establecer un convenio de colaboración con empresas del sector correspondiente, que defina las actividades a realizar en el centro y en las empresas adscritas, y que tiene que ser autorizado por las autoridades educativas. Los contenidos básicos de la formación (y el título) son los mismos

¹ La reforma de 2012 creó un sistema de FP dual con dos pilares, uno en el ámbito de la formación para el empleo y otro en el ámbito de la educación reglada. En este artículo consideramos únicamente el segundo pilar. Para un análisis de la FP dual del ámbito del empleo, articulado a través de los contratos para la formación y el aprendizaje, véase Jansen y Troncoso (2018).

que en la modalidad presencial, pero en el caso de la modalidad dual la legislación establece un mínimo, equivalente al 33 % del total de horas de formación previstas, para las actividades formativas con participación de las empresas. El seguimiento de la formación en la empresa tiene que hacerse en reuniones mensuales entre los tutores del centro y la empresa. Sin embargo, la calificación de la formación en la empresa es potestad exclusiva de los profesores del centro, al contrario de lo que sucede en países como Alemania.

La regulación vigente no regula la figura del formador y deja un amplio margen de libertad a las comunidades autónomas en asuntos clave, como la remuneración de los aprendices, la forma contractual o el régimen de alternancia. Existe la opción de emplear a los aprendices con un contrato para la formación y el aprendizaje o de utilizar la modalidad de beca. En el segundo caso, la remuneración no es obligatoria. Por último, en cuanto al régimen de alternancia, la regulación exige únicamente que los alumnos cursen previamente la formación necesaria para el desarrollo de la formación en la empresa «con seguridad y eficiencia».

Lo escueto de la regulación estatal ha dado lugar a diferencias notables en los modelos de la FP dual y su grado de penetración en las autonomías. Tras un primer período con alternancia en ambos cursos, la CM ha optado por un modelo sin alternancia. Actualmente, los aprendices pasan el primer curso en el centro y el segundo en la empresa, con una beca mensual de unos 300 euros. Por el contrario, el País Vasco apostó desde el inicio por un modelo con alternancia continua, en donde los aprendices son empleados de la empresa con un contrato para la formación y el aprendizaje². Además, aprovechando las disposiciones del

decreto, las autoridades en el País Vasco han creado varios ciclos de la FP dual con una duración de tres años. Una importante pregunta abierta es cómo influyen estas diferencias de diseño en la calidad de la formación y la inserción laboral de los aprendices.

3. Datos de participación

En España, la distribución por nivel educativo de los entrantes al mercado laboral tiene forma de reloj de arena, debido, sobre todo, a una falta de entrantes con estudios de FP de grado medio. El porcentaje de los jóvenes de 25 a 34 años que no alcanzaron la titulación de educación secundaria postobligatoria es más del doble del promedio de la OCDE (35 % vs. 16 %). Por el contrario, solo un 24 % obtuvo una titulación de educación secundaria postobligatoria, comparado con un promedio del 42 % para los países de la OCDE, mientras que el 41 % restante obtuvo una titulación terciaria (donde el promedio de la OCDE es del 43 %). Todas estas cifras corresponden al año 2016 y no han variado significativamente con respecto a las de 2005³.

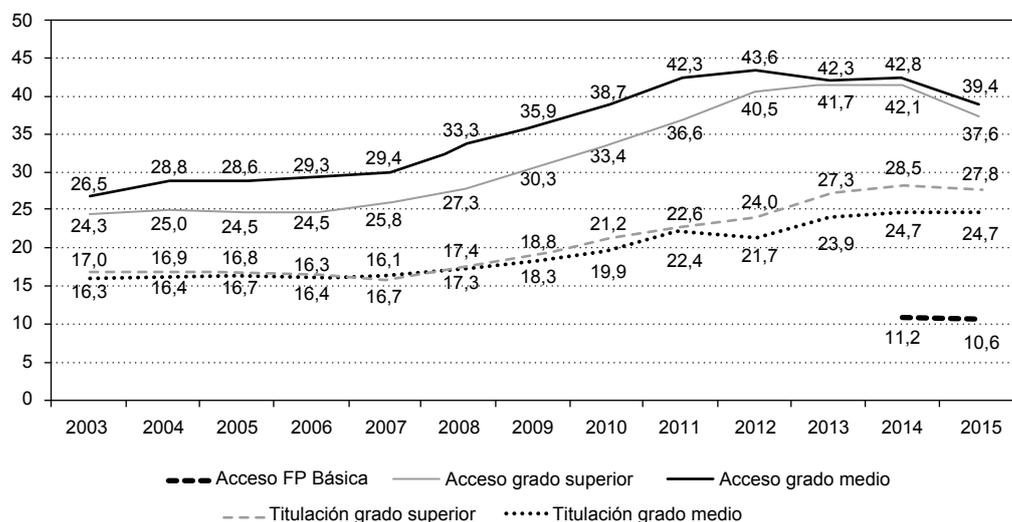
Sin embargo, desde el inicio de la crisis sí se han producido una fuerte disminución de la tasa de abandono escolar temprano, del 30,9 % en 2019 al 17,9 % en 2018, y un aumento considerable de las tasas brutas de acceso y de titulación en los ciclos de la FP. Ambas tendencias ayudan a corregir los profundos desajustes existentes, aunque queda por ver si la mejora de las tasas de abandono se consolidará en la recuperación actual.

El aumento del peso de la FP en la educación reglada es llamativo. En 2009, menos del 20 % de los menores de 35 años en España tenía un título de FP como máximo nivel de cualificación y solo el 1,9 % había terminado una titulación que combinaba formación en el centro y en la empresa, comparado con el 61 % y 37,8 %, respectivamente, en Alemania (Dolado *et al.*, 2013). Por el contrario, desde el curso 2007-2008 se ha producido un aumento de más de 10 puntos porcentuales en

² En el País Vasco la modalidad de beca está prevista para los alumnos que superen el límite de edad para formalizar un contrato para la formación y el aprendizaje. El Real Decreto 1528/2012 introdujo un aumento temporal en el límite de edad de los 25 a los 30 años, condicional a una tasa de paro superior al 15 %. Actualmente, el límite está de nuevo en 25 años.

³ OCDE (2017, p. 2).

GRÁFICO 1
TASAS BRUTAS DE ACCESO Y TITULACIÓN EN CICLOS DE FP, 2003-2015
 (En %)



FUENTE: Ministerio de Educación y Formación Profesional, EDUCAbase.

las tasas brutas de acceso⁴ a los ciclos de FP de grado medio y superior, con aumentos similares, pero algo menores, en las tasas de titulación, como se puede observar en el Gráfico 1.

La participación en la FP dual también ha experimentado un fuerte crecimiento. El número de matriculados en la FP dual se ha multiplicado casi por cinco desde el primer año. No obstante, los matriculados en la modalidad dual solo representan el 3 % del total de alumnos de la FP en España según los últimos datos disponibles, correspondientes al curso 2016-2017. Además, existe una fuerte concentración geográfica. Dos tercios de los casi 20.000 matriculados en la FP dual en dicho curso se concentraban en solo tres

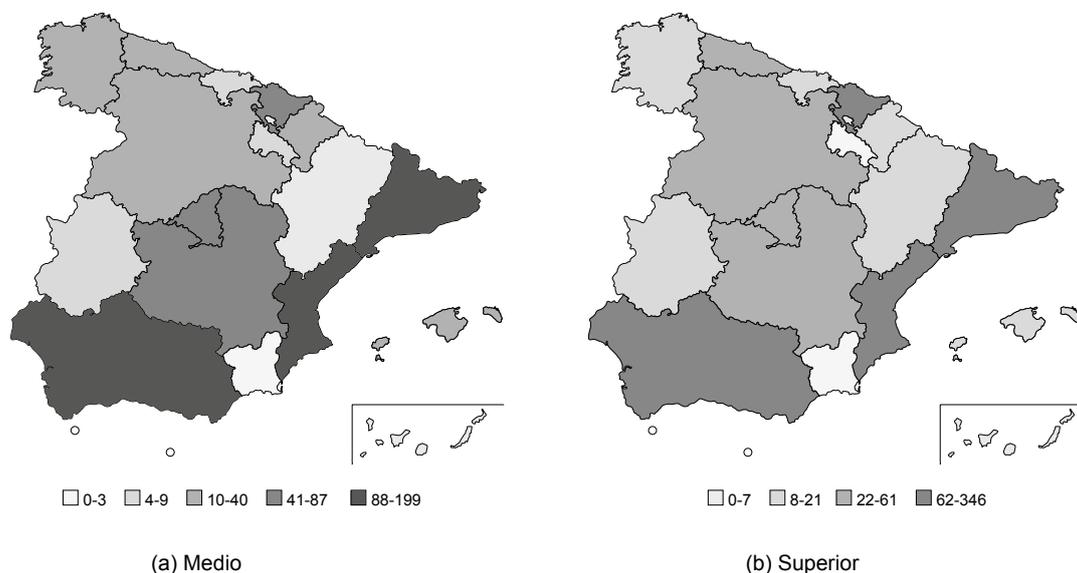
comunidades autónomas. En números absolutos el líder es Cataluña (7.152), seguido por la Comunidad de Madrid (4.070) y Andalucía (2.194)⁵. Según la misma fuente, los alumnos estaban matriculados en un total de 1.045 centros de FP y 1.901 ciclos (778 de grado medio y 1.123 de grado superior) repartidos por todo el territorio nacional. El Gráfico 2 muestra la distribución geográfica de los ciclos de la FP dual. El mayor número de ciclos de grado medio se ofrece en Andalucía, Cataluña y Valencia, mientras que el País Vasco destaca por el alto número de ciclos de grado superior.

El Ministerio no ofrece datos sobre el número de empresas adscritas a los ciclos de la FP dual, pero según datos ofrecidos por la Fundación Bankia, a nivel

⁴ La tasa de acceso bruta a una titulación es la relación entre el alumnado inscrito nuevo, con independencia de su edad, y el total de la población en «edad teórica» de acceso.

⁵ Ministerio de Educación y Formación Profesional, EDUCAbase, datos a diciembre de 2018. Recuperado de <http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaDynPx/educabase/index.htm?type=pcaxis&path=/Educacion/Alumnado/FP/2016-2017RD/TerminaCiclos&file=pcaxis&l=s0>

GRÁFICO 2
EL NÚMERO DE CICLOS DE LA FP DUAL, 2016-2017



FUENTE: Ministerio de Educación y Formación Profesional, EDUCAbase.

nacional su número ascendió a 9.916 en 2017⁶.

Para terminar nuestro repaso de los datos, el Cuadro 1 documenta la evolución de la participación y el número de ciclos de la FP dual para la Comunidad de Madrid. En la CM, la FP dual arrancó de manera formal en el curso 2012-2013, tras un proyecto piloto en el curso anterior. En los primeros tres cursos la oferta se limitaba a ciclos de FP de grado superior, pero a partir del curso 2015-2016 también se ofrecen ciclos de grado medio.

Las cifras de participación en la CM son netamente superiores a la media nacional. En el curso 2017-2018 había 2.915 alumnos matriculados en los ciclos de la FP dual de grado superior y otros 2.341 en los de grado medio sobre un total de 35.086 y 49.468 matriculados, respectivamente. Es decir, más del 8 % de

los alumnos en los ciclos de grado superior y aproximadamente el 5 % de los alumnos en los de grado medio estaban matriculados en la modalidad dual. De los primeros, casi el 60 % se concentran en ciclos pertenecientes a cuatro familias profesionales: hostelería y turismo (26,7 %), administración y gestión (12 %), informática y comunicaciones (10 %) y transporte y mantenimiento de vehículos (9,1 %). Destacan el bajo peso de las nuevas tecnologías y la industria. Química es la primera familia profesional perteneciente a la industria, con un peso en las matriculas de 6,5 %, seguido por fabricación mecánica (3,5 %).

4. La evidencia internacional

Según un informe reciente de la Comisión Europea (2013), un total de 24 países miembros cuentan con algún programa de FP que se basa principalmente en la

⁶ Bankia (2019, p. 52), Tabla 2.

CUADRO 1
LA PARTICIPACIÓN DE ALUMNOS, CENTROS Y EMPRESAS
EN LA FP DUAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Grado superior						
Empresas	27	156	356	356	454	454
Centros	6	9	20	20	25	28
Ciclos	13	17	24	26	32	33
Alumnos						
1º	392	696	1.135	1.004	1.568	1.795
2º	54	327	609	982	860	1.050
3º*	0	0	0	0	35	70
Grado medio						
Empresas				61	61	538
Centros				4	33	38
Ciclos				6	17	21
Alumnos						
1º				176	1.384	1.616
2º				44	123	725

NOTA: * Dobles titulaciones.

FUENTE: Comunidad de Madrid, *Datos y Cifras de la Educación*.

formación en la empresa (es decir, más de la mitad de las actividades de formación tienen lugar dentro de la empresa). Sin embargo, la evidencia sobre el impacto *causal* de los programas de la FP dual es escasa y corresponde principalmente a países con sistemas consolidados de la FP dual. Uno de los factores que explica la escasez de la evidencia son las dificultades para tratar los problemas de selección. No es fácil encontrar factores que generen una variación exógena en la propensión a participar en la FP dual por parte de alumnos, centros y empresas (véase el apartado 5 para más detalles).

El impacto de la FP dual en la inserción laboral

Por razones de espacio, limitaremos la discusión de la evidencia a los estudios que analizan el impacto de la FP dual en la inserción laboral comparándola

con la FP presencial. Extraer conclusiones de la literatura existente no es fácil, por la gran variedad de programas, pero las dos revisiones de la literatura⁷ más recientes coinciden en cinco conclusiones básicas.

En primer lugar, ambos informes enfatizan el amplio consenso en que la FP dual contribuye a mejorar la transición de la educación al empleo, aunque las estimaciones solo permiten una interpretación causal inequívoca en una pequeña minoría de los estudios disponibles. La mejora de los resultados laborales se manifiesta de muchas maneras. Los graduados en programas de FP dual tardan menos tiempo en encontrar

⁷ Comisión Europea (2013) y What Works Centre for Local Economic Growth (2015). Ambos informes ofrecen una revisión de todos los artículos e informes publicados a nivel mundial que ofrecen estimaciones del impacto causal de programas de la FP dual utilizando métodos cuasiexperimentales o análisis de regresión con un contrafactual.

su primer empleo, tienen tasas de empleo más altas y obtienen empleos más estables que graduados similares en programas de FP presencial. Sin embargo, las diferencias se suelen reducir con el tiempo, a veces hasta volverse insignificantes.

Por el contrario, la evidencia sobre el impacto en los salarios no es concluyente. A veces los graduados en la FP dual obtienen mayores salarios, otras veces las diferencias no son significativas y también hay casos en que la FP presencial ofrece mejores salarios. Además, para complicar aún más las cosas, hay evidencia de que las dos modalidades ofrecen distintos rendimientos de la experiencia y la antigüedad. La literatura pone el énfasis en dos aspectos que ayudan a entender la ambigüedad de los resultados. Estos son el posible sesgo hacia habilidades específicas en la FP dual y el hecho de que las empresas de prácticas acumulan mucha información sobre los aprendices, lo cual les puede otorgar cierto poder monopsonístico. Ambos aspectos pueden explicar que los salarios iniciales sean relativamente bajos o que los aprendices tengan un menor crecimiento de los salarios con la experiencia, máxime si han tenido que cambiar de empresa. Por otra parte, la existencia de información asimétrica ayuda a entender la disposición de las empresas a invertir recursos en la formación en habilidades generales. En este sentido, existe evidencia de que las empresas manufactureras alemanas suelen hacer una inversión neta en los aprendices durante la formación, que luego recuperan mediante salarios iniciales relativamente bajos.

En tercer lugar, es importante resaltar que las mejoras en la inserción laboral de los graduados de la FP dual no se producen (exclusivamente) por las altas tasas de retención. En países como Francia o Alemania entre el 40 % y el 60 % de los aprendices se quedan a trabajar en su empresa de prácticas. Sin embargo, en la mayoría de los estudios disponibles las diferencias con respecto a la FP presencial siguen siendo significativas, aunque de una magnitud menor, cuando se limitan las muestras a los graduados que obtienen su

primer empleo en otra empresa⁸. Esta evidencia es un claro indicio de la transferibilidad de una parte sustancial de las habilidades adquiridas, algo que es obviamente más probable si todas las empresas siguen el mismo plan formativo.

En cuarto lugar, el tamaño importa. Tanto la calidad de la formación como el peso de las habilidades generales suelen aumentar con el tamaño de la empresa de prácticas, resultando en mejores datos de inserción y tasas de retención. Otra vez más, la evidencia se refiere principalmente a Alemania.

En quinto lugar, los mayores beneficios de la FP dual suelen producirse en los ciclos accesibles a personas poco cualificadas. Los beneficios son particularmente importantes si, en vez de comparar títulos equivalentes en las modalidades dual y presencial, se considera como grupo de control a jóvenes que abandonan sus estudios sin obtener un título de FP o de educación secundaria postobligatoria.

5. La evidencia para la Comunidad de Madrid

Tras la revisión de la literatura surge una pregunta evidente: ¿Está la FP dual consiguiendo su objetivo de mejorar la inserción laboral de los jóvenes? Para contestar a esta pregunta estamos efectuando, en colaboración con Antonio Cabrales, una evaluación de impacto de la FP dual de grado superior en la CM, con datos de las primeras tres cohortes de graduados (2014-2016). Siguiendo la lógica de la literatura existente, el grupo de control está compuesto por alumnos con características similares que se graduaron en los mismos años, centros y ciclos, pero en la modalidad presencial.

⁸ La naturaleza endógena de las decisiones de movilidad crea un problema de selección de difícil solución. El sesgo resultante depende de quién inicie la separación. El aprendiz puede abandonar la empresa de prácticas en búsqueda de un mejor salario, pero también es posible que las empresas de prácticas prefieran renunciar a la contratación de los aprendices menos productivos.

Los datos

Los indicadores que miden la calidad de la inserción laboral se han construido a partir de registros de la Seguridad Social que se han enlazado con registros administrativos de la Consejería de Educación e Investigación de la CM, previamente anonimizados. Los registros de la Seguridad Social nos permiten reconstruir el historial laboral completo de todos los graduados en ciclos de FP de grado superior con información exhaustiva sobre sus períodos de empleo, incluyendo la duración de todos los contratos —medida en días de empleo y días equivalentes al tiempo completo (ETC)—, el tipo de contrato, la categoría profesional, la base de cotización y la renta salarial mensual.

Por su parte, los datos educativos incluyen el expediente académico relativo a los ciclos de FP de grado superior en el período 2011-2016. No disponemos de un indicador de las habilidades cognitivas previo a la entrada a la FP (como las Pruebas de Conocimientos y Destrezas Indispensables), pero para un subconjunto de los alumnos sí tenemos información acerca de sus títulos previos y del centro donde han cursado la ESO. Estos datos nos permiten identificar a los alumnos que han repetido algún curso durante la etapa de educación obligatoria. Además, a través de la localización de los centros de FP y de la ESO en la CM, hemos ubicado, para cada estudiante con información sobre su centro de la ESO, los centros de FP más cercanos a su centro de la ESO que ofrecían su ciclo en cada modalidad cuando iniciaron la FP de grado superior. De ellos, el centro que ofrece la modalidad dual se suele encontrar a mayor distancia, debido a la reducida oferta de la FP dual. Este aspecto genera variación exógena en la propensión a cursar la FP dual que utilizamos para construir nuestras variables instrumentales.

Evidencia descriptiva

En esta sección ofrecemos datos descriptivos de las características personales y los resultados laborales

en los dos años posteriores a la graduación para la muestra de graduados con información sobre sus estudios previos.

Los datos del Cuadro 2 confirman la existencia de diferencias significativas en varias características de los alumnos. Las mujeres están infrarrepresentadas en la dual. Además, los graduados en la FP dual son casi medio año mayores y tienen unos 20 días más de experiencia laboral previa que los graduados en la modalidad presencial. Apenas hay diferencias en la distribución de la vía de entrada oficial, aunque sí existe una diferencia considerable en el porcentaje de graduados con un título previo en otro ciclo de FP de grado superior. Por el contrario, las diferencias en los porcentajes de alumnos que acumularon retrasos durante la etapa de la educación obligatoria —nuestro indicador del nivel cognitivo previo— no son significativas.

El resto de las variables se refieren a las características de los centros de la ESO y el entorno socioeconómico de los alumnos que es algo más favorable para los estudiantes de la dual. En concreto, el porcentaje de alumnos procedentes de un centro de la ESO de titularidad pública es 3,4 puntos porcentuales menor que entre los graduados de la dual⁹. Además, la renta per cápita media de los hogares en el distrito en que los graduados cursaron la ESO es un 2 % mayor en el caso de los graduados de la FP dual. Por último, la diferencia de distancias medias entre el centro más cercano de la dual y presencial no llega a los tres minutos. Por tanto, no parece que el tiempo de traslado sea un factor decisivo en la elección de la modalidad para el alumno «medio».

El Cuadro 3 ofrece una comparación de los resultados laborales de los dos grupos en los primeros 24 meses a partir de la fecha de graduación.

Como se puede observar, en promedio, los graduados de la FP dual obtienen mejores resultados en

⁹ Bentolila *et al.* (2018) ofrecen la información sobre la titularidad de los centros de FP. Durante el período 2014-2015 solo 16 de los 186 centros de FP en nuestra muestra ofrecieron algún ciclo en la modalidad dual. Nueve de ellos eran centros públicos.

CUADRO 2
CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA DE GRADUADOS DE FP EN MADRID
(En %)

	Dual	Presencial	Diferencia
Mujer	36,7	45,5	-9,7 ***
Extranjero	2,1	2,6	-0,5
Edad de graduación (años)	22,9	22,5	0,4 ***
Experiencia laboral (días)	103,9	84,7	19,3 **
Vía de entrada:			
Bachillerato	80,8	82,3	-1,5
FP de grado medio	4,4	3,8	0,6
Examen	11,0	11,5	-0,6
Título extranjero	0,3	0,1	0,2
Desconocida	3,5	2,2	1,2 **
FP superior previa	9,5	4,2	5,3 ***
Graduado en 2015	39,2	38,5	0,7
Graduado en 2016	47,6	39,5	8,1 ***
ESO:			
1 año de repetición	22,7	23,4	-0,7
2 años de repetición	8,9	9,5	-0,6
Centro público	49,6	53,1	-3,4 **
Renta per cápita media (euros)	14.543,8	14.268,6	275,2 **
Distancia (minutos)			
Dual más cercano	21,4	21,5	-0,1
Presencial más cercano	12,9	10,5	2,4 ***
Diferencia de distancias	8,4	10,9	-2,5 ***
Observaciones	947,0	7.061,0	8.008,0

NOTA: Graduados de FP superior en Madrid entre 2014 y 2016 en ciclos con modalidad dual. Los datos son porcentajes salvo indicación en contrario. Los días de experiencia son equivalentes a tiempo parcial. Las cifras están redondeadas a un dígito. * $p < 0,10$. ** $p < 0,05$. *** $p < 0,01$.

FUENTE: Elaboración propia.

todas las dimensiones consideradas. Acumulan más días de trabajo, tienen contratos más estables, trabajan con menos frecuencia a tiempo parcial y acumulan más renta salarial. Todas las diferencias son significativas al 1 % y relativamente grandes.

En concreto, los graduados de la FP dual acumulan una media de 108 días más de trabajo y la diferencia aumenta hasta los 120 días en términos equivalentes a tiempo completo, lo que equivale a un aumento de 44,3 % comparado con los graduados en la modalidad

presencial. La explicación de esta diferencia es la menor incidencia del empleo a tiempo parcial entre los graduados de la dual (11 puntos porcentuales).

Para la estabilidad del empleo utilizamos dos indicadores: haber tenido un contrato indefinido o un empleo (regular) de una duración superior a tres meses. Más de tres cuartas partes de los graduados han tenido un empleo regular, con una diferencia de 5,6 puntos porcentuales entre los graduados de las dos modalidades. Además, el 38,6 % de los graduados de la dual

CUADRO 3
RESULTADOS LABORALES DE LOS GRADUADOS EN LOS DOS PRIMEROS AÑOS
(En %)

	Dual	Presencial	Diferencia
Días trabajados	450,2	342,3	107,9 ***
Días trabajados ETC	389,3	269,8	119,5 ***
Empleo regular (3 meses)	81,4	75,8	5,6 ***
Contrato indefinido	38,6	32,9	5,7 ***
Contrato a tiempo parcial	49,9	61,0	-11,0 ***
Retención inmediata (1 mes)	13,8	0,8	13,0 ***
Retención anual	20,4	1,5	18,9 ***
Renta salarial (euros)	15.512,0	11.365,9	4.146,1 ***
Observaciones	947,0	7.061,0	8.008,0

NOTA: Graduados de FP superior en Madrid entre 2014 y 2016 en ciclos con modalidad dual. Los datos son porcentajes salvo indicación en contrario. Los números de observaciones para las tasas de retención en dual y presencial son 874 y 4.684. Los números de observaciones para la renta salarial en dual y presencial son 923 y 7.011. Las cifras están redondeadas a un dígito. * p<0,10. ** p<0,05. *** p<0,01.

FUENTE: Elaboración propia.

han firmado un contrato indefinido durante los primeros dos años, comparado con el 32,9 % de los graduados en la FP presencial¹⁰.

En resumen, los graduados de la dual trabajan durante más días, suelen trabajar más horas y suelen tener mejores contratos. El efecto total es una diferencia de 36,5 % (4.146 euros) en la renta acumulada durante los dos primeros años. En términos relativos la diferencia es muy llamativa, pero conviene recordar que la renta media anual de los graduados en la FP dual es 1.416,8 euros inferior (un 15,4 %) al valor del salario mínimo interprofesional anual a tiempo completo para el año 2016.

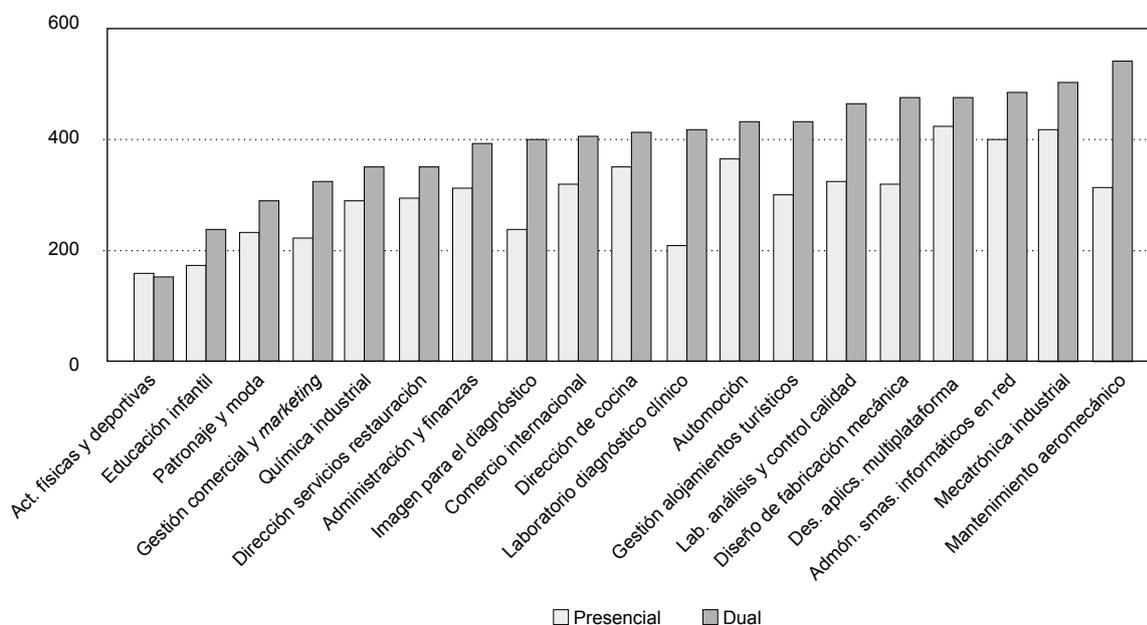
Por último, uno de los aspectos más llamativos del Cuadro 3 son las bajas tasas de retención. Estas tasas miden el porcentaje de graduados que firmaron un contrato de empleo con su empresa de prácticas,

ya sea durante el primer mes (retención inmediata) o durante el primer año (retención anual). En Francia o Alemania estas cifras oscilan entre el 40 % y el 60 % para los graduados de la FP dual. En el caso de la CM, por el contrario, las tasas de retención solo alcanzan el 20,4 % y el 13,8 % de los alumnos de la dual que se incorporan inmediatamente a la plantilla de su empresa de prácticas tras su graduación. Aclarar las causas de estas bajas tasas de retención es una prioridad. La incógnita a resolver es su posible relación con la baja remuneración de los aprendices y el régimen de alternancia. En cualquier caso, las tasas de retención son muy superiores a las tasas correspondientes para la FP presencial, que ni siquiera alcanzan el 2 %.

Finalmente, el Gráfico 3 muestra la diferencia por ciclo en la media de días de trabajo ETC. Con una única excepción, los graduados de la FP dual obtienen mejores resultados en todos los ciclos considerados. Los mejores datos de inserción se observan en los ciclos vinculados a industrias manufactureras y a las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC).

¹⁰ A modo de comparación, a nivel nacional el trabajador entrante medio en España tarda entre 50 meses (antes de la crisis) y 94 meses (durante la crisis) para encontrar su primer empleo indefinido (Felgueroso *et al.*, 2018).

GRÁFICO 3
DÍAS DE TRABAJO ETC POR CICLO EN LOS PRIMEROS DOS AÑOS
DUAL VS. PRESENCIAL



NOTA: Valores medios durante los primeros 24 meses para los graduados en los años 2014-2016 en ciclos con un mínimo de diez alumnos en la modalidad dual.

FUENTE: Elaboración propia.

Por el contrario, no se observa un patrón muy claro en las diferencias por ciclo entre la FP dual y la presencial, aunque dos de los ciclos vinculados a la industria, Mantenimiento Aeromecánico y Diseño de Fabricación Mecánica, también figuran entre los cinco ciclos con las mayores diferencias (respectivamente de 228 y 160 días ETC).

Evidencia causal

La evidencia descriptiva pone de manifiesto la existencia de diferencias muy considerables en los resultados laborales de los graduados en las dos modalidades. El objetivo principal de nuestra investigación es averiguar si pueden atribuirse a la modalidad

de enseñanza. Es decir, ¿mejorarían los datos de inserción si cambiáramos a un alumno elegido al azar de la modalidad presencial a la dual?

Para contestar a esta pregunta empleamos un diseño de variables instrumentales (VI). En un primer paso estimamos la siguiente especificación utilizando el método convencional de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO):

$$Y_{i,j,k,t} = \alpha_t + \theta_j + \gamma_k + \beta X'_i + \delta Dual + \epsilon_{i,j,k,t}$$

donde Y mide el resultado laboral, α_t , θ_j y γ_k son, respectivamente, efectos fijos de año y trimestre de graduación, y de ciclo y centro de FP, y X'_i es un vector de características individuales, mientras $Dual$ es una variable dicotómica que toma el valor 1 para los

graduados en la modalidad dual. El coeficiente de interés es δ , que mide la mejora en los resultados laborales asociada a la participación en la modalidad dual en vez de la presencial. Nótese que la comparación es entre alumnos con características similares que se graduaron en el mismo año, centro y ciclo.

El valor estimado de δ tendría una interpretación *causal* si la participación en la dual fuera puramente aleatoria una vez tomadas en cuenta todas las características observables. Sin embargo, hay razones de peso para suponer que los graduados de la modalidad dual también son distintos de sus compañeros de la modalidad presencial en dimensiones no observadas. De ser así se produce un sesgo si estas variables no observadas también influyen directamente en el desempeño de los graduados. Por ejemplo, si la FP dual atrae a alumnos más motivados y si la motivación causa mejoras en su posterior desempeño laboral, entonces con el método de MCO estaríamos sobrestimando el impacto de la modalidad dual.

Nuestro procedimiento de mínimos cuadrados en dos etapas sirve para evitar estos sesgos. En una primera etapa estimamos una ecuación de regresión de nuestra variable de tratamiento, *Dual*, sobre el mismo conjunto de variables de control y dos efectos fijos adicionales que captan los centros de FP más cercanos —al centro de la ESO— que ofrecen el ciclo elegido en cada modalidad. En la segunda etapa sustituimos el valor de *Dual* por su valor predicho en la primera etapa y eliminamos los dos efectos fijos de centro. La condición de exclusión es que las características de los centros más cercanos no afectan directamente y de manera sistemática al desempeño laboral de los alumnos¹¹. Una estrategia alternativa es la inclusión de una variable instrumental que mide la diferencia en el tiempo de traslado a ambos centros. La estrategia adoptada aquí es más general, porque los dos efectos

fijos absorben todas las diferencias constantes entre los dos centros más cercanos, y no solo la diferencia en el tiempo de traslado. Para los individuos estas características son aleatorias, dado que la elección de centro de la ESO se produjo varios años antes de la introducción de la FP dual. Sin embargo, este procedimiento no ofrece una solución a la posible relación entre la calidad de los centros y la adopción de la FP dual. Por tanto, nuestra variable de tratamiento podría captar diferencias persistentes en la calidad de los centros en vez de las ventajas de la FP dual. Los datos de inserción para el período previo a la implantación de la FP dual podrían servir para tratar este problema, pero dejamos la exploración de esta vía para la versión definitiva del estudio¹².

El Cuadro 4 ofrece un adelanto de nuestros resultados principales. El panel A muestra los coeficientes estimados por MCO, mientras que el panel B muestra los coeficientes correspondientes estimados por el método de variables instrumentales. El contraste entre ambos sirve para identificar la existencia de sesgos debidos a diferencias en características no observadas.

Tener en cuenta las diferencias en características observables reduce las diferencias entre los resultados laborales de los dos grupos comparado con las diferencias brutas documentadas en el Cuadro 3, pero la disminución no es estadísticamente significativa.

Sin embargo, lo relevante para una evaluación causal del impacto de la FP dual son los resultados en el panel B. Cuando instrumentamos la participación en la modalidad dual para tratar el problema de su elección endógena, se amplían las diferencias en los resultados laborales para tres de los cuatro indicadores. Además, dos de los coeficientes, correspondientes a días de empleo ETC y la tasa de retención, son significativos al 1 %. Por el contrario, en el caso de la renta acumulada no obtenemos un impacto significativo.

¹¹ Para ser válido, nuestro instrumento tiene que ser relevante y exógeno. Ambas condiciones se cumplen y nuestro instrumento pasa todos los contrastes convencionales para instrumentos débiles.

¹² La restricción a centros de FP que ofrecen el mismo ciclo en las dos modalidades sería otra solución menos precisa y que reduciría el tamaño de la muestra.

CUADRO 4
ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DUAL

	Días de trabajo	Días de trabajo ETC	Retención (primer año)	Renta salarial
A. Mínimos cuadrados				
Dual	95,17*** (9,67)	96,64*** (12,28)	0,20*** (0,03)	3.075,10*** (774,91)
Observaciones	8.008,00	8.008,00	5.546,00	7.934,00
Cambio %	27,80	35,80	18,50	27,10
B. Variables instrumentales				
Dual	140,96** (27,14)	167,10*** (36,70)	0,25*** (0,05)	1.202,88 (1.712,50)
Observaciones	8.008,00	8.008,00	5.487,00	7.934,00
Cambio %	41,20	61,90	23,50	10,60

NOTA: Graduados de FP superior en Madrid entre 2014 y 2016 en ciclos con modalidad dual. Todas las variables se refieren a los dos primeros años tras la graduación, salvo la tasa de retención, que se refiere al primer año. Los datos son tantos por uno salvo indicación en contrario. Las variables instrumentales son dos conjuntos de variables dicotómicas (0-1) para los centros de FP dual y presencial más cercanos al centro de la ESO donde el alumno cursó sus estudios. El resto de los controles de control: edad de graduación y su cuadrado, sexo, nacido en el extranjero, vía de entrada (bachillerato, FP de grado medio, FP superior previo, examen, desconocido), años de retraso en la ESO (1 y 2), titularidad de centro de la ESO, renta per cápita media en 2013 del distrito o municipio del centro de la ESO y efectos fijos de ciclo, trimestre y año de graduación. En la muestra de salarios se suprime el percentil superior. En la columna de tasa de retención, el cambio porcentual se indica en puntos porcentuales. Errores estándar entre paréntesis. Las cifras están redondeadas a un dígito. * $p < 0,10$. ** $p < 0,05$. *** $p < 0,01$.

FUENTE: Elaboración propia.

Nuestros resultados provisionales confirmarían el impacto positivo de la FP dual en la inserción laboral de los jóvenes. Además, las diferencias entre los coeficientes en los dos paneles del Cuadro 4 muestran la existencia de selección negativa, es decir los alumnos de la FP dual parecen tener características no observadas menos favorables que sus pares en la FP presencial.

Según nuestros resultados el cambio de presencial a dual causa un aumento medio de entre 140 y 167 días de empleo. Para tener una idea de la magnitud de los efectos para los individuos en nuestra muestra conviene considerar varios momentos de la distribución del valor predicho de la variable de tratamiento *Dual*. En concreto, si tomamos como referencia su valor medio (0,118), obtenemos una mejora causal de 19,7 días de empleo ETC, lo que equivale a 5,8 % de la media correspondiente entre los graduados de la FP presencial. Alternativamente, la

diferencia en el impacto para los individuos en el noveno y el primer decil de la distribución del valor predicho de *Dual* es igual a 43,1 días ETC, lo que equivale al 16 % de la media en la FP presencial.

El impacto positivo de la FP dual en los días de empleo es una consecuencia lógica del impacto positivo en las tasas de retención. Sin embargo, en línea con la evidencia internacional también encontramos un impacto positivo en el número de días de empleo cuando limitamos la muestra a graduados que no son contratados por su empresa de prácticas¹³. Por tanto, no parece que la formación ofrecida en los ciclos de FP dual sea de menor calidad o excesivamente específica de las necesidades de las empresas de prácticas.

¹³ Para la muestra de no retenidos el aumento en el número de días de empleo ETC es algo menor que para la muestra completa (131,75 vs. 176), pero la diferencia no es estadísticamente significativa.

Por último, tampoco encontramos evidencia de una convergencia entre los resultados laborales de los graduados de la FP dual y presencial. Analizando por separado los resultados en el primer y segundo año, obtenemos coeficientes prácticamente iguales para ambos años. Además, para las primeras dos cohortes de graduados, las diferencias siguen ampliándose durante el tercer año, incluso a un ritmo algo mayor que en los primeros dos años.

6. Conclusiones

En este artículo hemos presentado la primera evidencia para España sobre el impacto causal de la FP dual en la inserción laboral. En línea con la evidencia internacional encontramos un considerable impacto positivo de la FP dual en la inserción laboral de los jóvenes.

Sin embargo, se requiere cierta precaución a la hora de interpretar los resultados. En primer lugar, no podemos sacar conclusiones definitivas antes de tratar el problema de la posible selección endógena por parte de los centros de FP. En segundo lugar, el análisis no es completo sin un estudio pormenorizado del impacto de la FP dual en la estabilidad del empleo. En tercer lugar, conviene recordar que solo hemos estudiado el impacto de la modalidad dual en ciclos de grado superior y en un contexto particular. Al contrario que las demás comunidades, la CM ha optado por un sistema sin alternancia, lo que puede influir en los resultados.

Para poder llegar a conclusiones firmes acerca del potencial de la FP dual en España, convendría ampliar el análisis en varias direcciones. Una primera prioridad es la comparación de los impactos de la FP dual en ciclos de grado medio y superior. En el caso de los grados de la FP de grado medio, la evaluación debería considerar también su impacto en las tasas de abandono. La segunda prioridad es la extensión del ámbito geográfico de nuestro estudio. Un contraste entre varias comunidades con sistemas distintos puede ofrecer información valiosa sobre la importancia de aspectos institucionales como el régimen de alternancia o la

situación contractual y la remuneración de los aprendices. La tercera prioridad es la investigación de la importancia de las empresas de prácticas y en particular su tamaño. Todas estas extensiones están incluidas en nuestra agenda de investigación.

Por ahora, nuestra investigación ya permite formular algunas recomendaciones. La primera recomendación es la necesidad de implementar mejoras en la orientación de los alumnos en la educación secundaria. Las mejoras deberían servir para reducir la importancia de la proximidad de los centros y aumentar la importancia de las perspectivas laborales en la elección del ciclo y la modalidad por parte de los alumnos futuros. En este sentido cabe resaltar la existencia de plazas vacantes de la FP dual en algunos de los ciclos con las mejores salidas laborales. La segunda recomendación es la optimización de la oferta de plazas. La ampliación de plazas no parece entrañar riesgos, porque en ningún caso la dual produce un empeoramiento considerable en los resultados, pero convendría concentrar las ampliaciones en los ciclos en que la dual parece tener una ventaja comparativa. En tercer lugar, las autoridades en Madrid deberían analizar las causas de las bajas tasas de retención. La movilidad de los aprendices no tiene por qué tener efectos negativos, pero existe un cierto riesgo de que las empresas utilicen a los aprendices como mano de obra barata, dada la baja remuneración y la ausencia de alternancia, que facilitan la sustitución de trabajadores por aprendices.

Finalmente, en el futuro solo se podrá sacar el máximo provecho de la FP con la contribución de todas las partes. El Estado tiene que desarrollar una buena regulación de la FP dual, que preste especial atención al papel de los formadores de empresa. Además, la extensión de la FP dual requiere medidas que faciliten la incorporación de las pymes al sistema y que les permita compartir las actividades formativas. Por último, convendría separar netamente los dos pilares de la FP dual y evitar que la mayor retribución en los contratos para la formación y el aprendizaje pueda inducir a los jóvenes a abandonar el sistema educativo.

Referencias bibliográficas

- Bankia (2019). *Diagnóstico de la Investigación sobre la Formación Profesional en España (2005-2017)*.
- Bentolila, S., Cabrales, A., y Jansen, M. (2018). El impacto de la FP dual en la inserción de los jóvenes: Evidencia para la Comunidad de Madrid. *Estudios de Economía Española*, 2018-20, Fedea.
- Comisión Europea (2013). *The effectiveness and cost-benefits of apprenticeships: results of the quantitative analysis*. Brussels.
- Dolado, J. J., Felgueroso, F., Fuentes, A., Jansen, M., & Wölfl, A. (2013). Youth labour market performance in Spain and its determinants: A micro-level perspective. *OECD Economics Department Working Papers*, 1039.
- Felgueroso, F., García-Pérez, J. I., Jansen, M., & Troncoso-Ponce, D. (2018). The surge in short-duration contracts in Spain. *De Economist*, 166(4), 503-534.
- Jansen, M., y Troncoso-Ponce, D. (2018). El impacto de los contratos para la formación y el aprendizaje en la inserción laboral de los jóvenes. *Estudios de Economía Española*, 2018-27, Fedea.
- OCDE (2017). *Panorama de la Educación 2017: Indicadores de la OCDE*. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/eag-2017-es>
- What Works Centre for Local Economic Growth (2015). *Evidence Review 8: Apprenticeships*. London.

Últimos números publicados



Ainara Zubillaga del Río*

¿ES EL SISTEMA ESPAÑOL UN SISTEMA EDUCATIVO INNOVADOR?

La construcción de un sistema educativo innovador requiere de algo más que la acumulación de prácticas innovadoras. Los datos evidencian que, a pesar de los avances hechos en materia de innovación educativa, esta se manifiesta en el sistema educativo fundamentalmente a través de experiencias y proyectos educativos individuales o de centro, pero no como consecuencia de un cambio sistémico que impulse la innovación como un elemento inherente al mismo. España cuenta con un sistema educativo que integra diferentes innovaciones, pero reducir la brecha entre la vocación innovadora del profesorado y el desempeño innovador de las escuelas y el conjunto del sistema precisa un sistema de innovación específico.

Is the Spanish system an innovative educational system?

The construction of an innovative education system requires more than the accumulation of innovative practices: The data show that, despite the advances made in terms of educational innovation, innovation appeared in the education system fundamentally through individual or school experiences and projects, but not as a consequence of a systemic change that promotes innovation as an inherent element. Spain has an education system that integrates different innovations, but reducing the gap between the innovative vocation of teachers, and school performance, and the system as a whole, requires a specific innovation system.

Palabras clave: innovación sistémica, sistema de innovación, innovación educativa, perspectiva sistémica, sector público innovado.

Keywords: systemic innovation, system of innovation, educational innovation, systemic perspective, innovative public sector.

JEL: H52, H75, O34.

1. Introducción

Nadie cuestiona hoy en día el grado de penetración que la innovación tiene dentro de nuestra sociedad, no solo en términos de presencia, sino también de extensión a todos los sectores. La educación no es ajena

a este «tsunami» innovador. La innovación educativa siempre ha estado ahí, aunque quizá no se la denominara así de manera explícita. Gran parte de los procesos y prácticas que configuran el espectro actual, son reformulaciones de las diferentes experiencias que surgieron en la Escuela Nueva a principios del siglo XX. El respeto a los ritmos de aprendizaje de Montessori, el aprender haciendo de Dewey, el aprendizaje colaborativo de Cousinet o los centros de interés de Decroly, son solo algunos ejemplos de lo que

* Directora de Educación y Formación. Fundación Cotec para la Innovación.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.910.6920>

ahora, con nuevas formulaciones, etiquetaríamos como innovación educativa. Parece por tanto que las innovaciones educativas actuales beben en gran parte de tradiciones que se remontan a un siglo atrás, pero que, sin embargo, no han logrado dar respuesta a la demanda permanente de transformación del sistema.

Hablamos de procesos, prácticas o metodologías, y sin embargo, es difícil encontrar referencias sobre la innovación del propio sistema educativo. Cuando la innovación educativa se integra en discursos, informes o artículos científicos, suele hacerlo siempre desde la perspectiva de los diferentes elementos que la configuran —prácticas docentes, procesos, profesorado, centros educativos, experiencias y proyectos, entornos, servicios, productos...—, pero rara vez se analiza desde la perspectiva sistémica.

Es más, en el terreno educativo se produce una situación aún más peculiar. Como consecuencia de la presencia permanente del concepto de innovación en el discurso, a la que se une un «goteo de innovaciones escolares incesante, casi abrumador», la escuela ha introducido cambios incrementales en sus procesos, tecnologías y organización interna. Sin embargo, no solo no parece que se haya producido una transformación del modelo escolar subyacente, sino que paradójicamente se ha fortalecido (Elmore, 2004; Sarason, 1996, citados por Pedró, 2018). El discurso sobre innovación educativa es insistente, pero las prácticas no solo están lejos de generar el impacto deseado, sino que la irrupción de este enorme movimiento en torno a la misma ha impulsado cambios superficiales que «no hacen más que fortalecer el modelo tradicional» (Rey, 2018).

Y es esta paradójica situación la que nos sitúa ante los interrogantes que construyen esta contribución. El cúmulo de experiencias unitarias, por muy exitosas que sean, ¿configuran un sistema educativo innovador?, ¿convergen de alguna manera los diferentes elementos sobre los que se están articulando los procesos de innovación educativa, en el impulso de un sistema educativo que fomente, favorezca y reconozca la innovación? En definitiva, ¿en qué medida,

más allá de las innovaciones educativas, tenemos un sistema educativo innovador?

2. Cambio, innovación y reforma

La contradicción a la que se acaba de hacer referencia entre el volumen de cambios incrementales que se producen en la escuela, y el fortalecimiento de los modelos tradicionales, remite a la distinción, ya muy discutida desde la literatura científica, entre tres términos: cambio, innovación y reforma (Carbonell, 2010; Margalef y Arenas, 2006; Hargraves, 2003; Fullan, 2002; Bolívar, 1999). Si bien son conceptos que guardan relación —y en ocasiones se usan como sinónimos—, tienen implicaciones prácticas que conviene puntualizar.

El cambio hace mención a cualquier modificación de la realidad educativa, una alteración de cualquier elemento —proceso, producto o práctica—, que no precisa intencionalidad ninguna, y que tampoco implica necesariamente impacto alguno.

Para Margalef y Arenas (2006) —a partir de Zaltman (1973)— el concepto de innovación aparece asociado a tres usos: la creación de algo desconocido —«una invención», la percepción de lo creado como algo nuevo— la integración de la innovación como tal, y la asimilación de ese algo como novedoso, con independencia de su adopción o no. Para los autores, de estos tres usos, son los dos primeros los propios de la innovación educativa: la novedad y la asimilación de la misma, que suele ir ligada a su vez, a la idea de compartir la innovación con el resto de la comunidad educativa.

La innovación, por tanto, va más allá del cambio, y son varios los autores que vinculan necesariamente su definición a la mejora (OCDE, 2009; Pedró, 2018; Escudero, 2014). La mejora implica un juicio valorativo (Bolívar, 1999), y como parte integrante del concepto otorga a la misma tres características diferenciadoras frente al cambio: la planificación, la sistematicidad, y la asimilación y/o reconocimiento por parte de la comunidad.

El concepto de reforma es el que mayor consenso conceptual genera. Una reforma implica un cambio dentro del sistema educativo, intencionado por tanto, y derivado de una política educativa determinada, que puede darse de manera global o parcial en el mismo, pero que en todo caso afecta a su estructura, a sus fines o a su funcionamiento.

El trabalenguas conceptual entre los tres términos deriva en una relación, quizá no tan compleja en el plano reflexivo, pero no tan sencilla de aplicar y valorar en la práctica. La innovación implica cambio necesariamente —aunque no todo cambio sea innovación—, pero no va acompañada de una reforma necesariamente. Y aunque las reformas siempre suponen cambios, estos no tienen que estar necesariamente vinculados a innovaciones.

En España se han producido muchos cambios, algunas reformas y no tantas innovaciones. Las modificaciones que ha sufrido la educación española en las últimas décadas, en términos generales, han sido muchas. Junto a algunos cambios de calado —gran parte de ellos se han articulado en torno a las leyes educativas—, otros cambios más simples se han centrado en elementos muy específicos del propio sistema, de los centros educativos, derivados de propuestas del profesorado, o vinculados a la introducción de nuevos productos en los procesos educativos, especialmente los de naturaleza tecnológica. Y en cuanto a las reformas, el repetido argumento de que en España se han sucedido de manera consecutiva diferentes leyes educativas, no responde tampoco estrictamente a la realidad. Es cierto que acumulamos siete leyes (LGE¹, LECE², LODE³, LOGSE⁴, LOPEG⁵,

LOCE,⁶ LOE⁷ y LOMCE⁸), pero muchas de ellas regulan aspectos diferentes del sistema, que afecta a elementos distintos. Así, «en la estructura del sistema educativo no ha habido tantos vaivenes —después del modelo de la EGB, vino el modelo de la ESO y ahora tenemos el debate sobre el final de la ESO—, sin embargo, en el ámbito curricular o en otros ámbitos sí que los ha habido y esto ha hecho que las escuelas vean esos cambios y reclamen una mayor estabilidad»⁹.

3. El escenario de la innovación educativa en España

Aproximarnos a la capacidad de innovación de nuestro sistema educativo requiere una primera mirada a la capacidad de innovación que tenemos como país. Pero la respuesta a si España es un país innovador admite diferentes miradas. Desde la visión país, como conjunto, la respuesta podría ser que no. Según los últimos datos disponibles, España se sitúa en el decimonoveno puesto del *ranking* que elabora la Comisión Europea¹⁰, bajando tres puestos respecto al 2018, y retrocediendo en siete de los diez grupos de indicadores—; y el vigésimo noveno dentro del *Global Innovation Index*¹¹, descendiendo también seis posiciones respecto al año pasado.

Pero desde la visión individual la respuesta podría ser diferente. España cuenta con multitud de iniciativas específicas, tanto públicas como privadas, que

¹ Ley General de Educación (1960), que cuenta entre sus logros con la extensión de la obligatoriedad de la educación hasta los 14 años.

² Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (1980), fue la primera ley educativa que surgió en democracia, y que tras ser recurrida en el Tribunal Constitucional, nunca llegó a aplicarse.

³ Ley Orgánica del Derecho a la Educación (1985), que introdujo la formulación del concierto educativo.

⁴ Ley Orgánica General del Sistema Educativo (1992), define la actual estructura del sistema educativo (educación obligatoria hasta los 16 años y formulación de la actual ESO), y es el marco regulatorio sobre el que se articula el proceso de descentralización de las competencias educativas.

⁵ Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (1995).

⁶ Ley Orgánica de Calidad de la Educación (2002), nunca llegó a aplicarse.

⁷ Ley Orgánica de Educación (2006), conocida en el debate público como la ley que introdujo la asignatura «Educación para la Ciudadanía».

⁸ Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (2013), es la ley que actualmente está en vigor.

⁹ Comparecencia de D. Alejandro Tiana Ferrer en la Subcomisión del Pacto de Estado Social y Político por la Educación (21 de marzo de 2017): http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-170.PDF

¹⁰ European Innovation Scoreboard (Junio 2019): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_2991

¹¹ Global Innovation Index 2019. Índice anual elaborado por El Institut Européen d'Administration des Affaires (INSEAD), en colaboración con la Universidad de Cornell y World International Property Organisation (WIPO): <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2019-report>

nacen fundamentalmente de impulsos individuales, y que salpican el sistema de experiencias, proyectos o casos innovadores que no recogen los indicadores tradicionales. Por ello, «la pregunta a hacerse es si en el sistema educativo —en el que también proliferan los proyectos, experiencias y programas de innovación en el aula— ocurre lo mismo: si tenemos una brecha entre una vocación innovadora de una gran parte del profesorado, reflejada en esa multitud de proyectos y experiencias piloto, y el desempeño innovador de las escuelas y el conjunto del sistema. Y eso es exactamente lo que nos ocurre.» (Zubillaga, 2018, p. 60).

El análisis de la innovación educativa en España no cuenta con un histórico como el de la I+D+I. La evaluación de la innovación es una cuestión compleja y polémica, caracterizada por una falta de sistematicidad en la planificación, recogida de información y evaluación de estrategias y políticas, que dificulta enormemente la visión evolutiva de este ámbito, y por tanto la toma de decisiones prácticas y políticas (Bason, 2010; Jonhson, 2010).

Los análisis que recoge la literatura científica sobre innovación educativa responden a tres niveles: las innovaciones en sí mismas, los centros, y las políticas educativas. En el primer nivel encontramos el conocimiento existente sobre el grado de eficacia de los diferentes productos, metodologías o enfoques educativos. El trabajo de Hattie (2008; 2011) es uno de los mayores estudios realizados en este ámbito. Hattie analizó durante 15 años más de 50.000 investigaciones educativas con el objetivo de identificar los factores más importantes que afectan al rendimiento académico de los alumnos. Partía de la hipótesis de que en educación todo parece funcionar, y los resultados demostraron que así era. Pero también pusieron de manifiesto que el impacto que generaban en el aprendizaje muchas de las variables analizadas —algunas de ellas consideradas como prácticas o procesos innovadores—, no era significativo, y en muchas de las ocasiones, prácticamente nulo. En España, Marta Ferrero, tanto en sus

trabajos académicos¹², como su labor de divulgación científica¹³, es un ejemplo del enfoque que caracteriza este primer nivel de investigaciones.

El segundo nivel, el de los centros educativos, permite conocer los principios didácticos y el marco de funcionamiento pedagógico, organizativo y relacional que los denominados centros innovadores tienen. Existe un elevado consenso, tanto en la literatura como en la práctica, sobre el posicionamiento del proyecto de centro frente al aula como contexto desde el que surge y se desarrolla la innovación; lo que Fernández Enguita (2018) describe como «más escuela y menos aula». La escuela es percibida como la unidad mínima de cambio y de impacto, por lo que identificar aquellas características que hacen de ellas organizaciones innovadoras resulta relevante para trazar las líneas de un sistema educativo innovador. En este segundo grupo de investigaciones, Martínez-Celorrio (2016), dibujó un mapa de lo que él denomina «escuelas avanzadas», centros que están a la «vanguardia del cambio pedagógico»: 114 centros distribuidos por prácticamente la totalidad del territorio que, o bien han integrado modelos de innovación ya referentes como aprendizaje basado en proyectos, la globalización curricular, comunidades de aprendizaje o escuelas democráticas, o bien pertenecen a iniciativas específicas como el proyecto *Horizonte 2020* de los jesuitas catalanes, el modelo *Amara-Berri* del País Vasco, la red *Escola Nova 21* o el programa de *Escuelas Changemakers* impulsado por Ashoka. Esta fotografía mezcla modelos de innovación educativa ya consolidados y generalizados, con iniciativas y proyectos específicos promovidos por centros concretos u organizaciones, bajo la premisa de que todas ellas comparten un decálogo de características pedagógicas,

¹² Grupo de investigación sobre Aprendizaje de la Lectura, la Escritura y la Matemática (Universidad de Deusto): <https://www.deusto.es/cs/Satellite/deustoresearch/es/inicio/centros-equipos-e-investigadores/equipos-de-investigacion/grupo-de-investigacion-sobre-el-aprendizaje-de-la-lectura-la-escritura-y-la-matematica/equipoinvestiga>

¹³ Cuenta con un blog «*Si tú supieras...*», que define como «un espacio para hablar sobre prácticas educativas basadas en la evidencia (y advertir sobre aquellas que carecen de ella)»: <https://situsupierass.wordpress.com>

organizativas y curriculares, que las diferencian del resto de centros del sistema educativo.

Ambas perspectivas, prácticas educativas y centros, convergen en los informes de medición de la innovación en educación que realiza periódicamente la OCDE (2014, 2019). El proyecto *Como medir la innovación en educación* —que cuenta ya con dos ediciones, y en el que España no participa—, recoge en el concepto de medición de la innovación tres aproximaciones al mismo, una de ellas basada en la evaluación de cambios significativos en las prácticas que se desarrollan en los centros educativos. A diferencia del trabajo anterior, este informe no solo describe las prácticas de éxito e infiere de ellas características comunes que podrían ser escalables, sino que cruza las mismas con los resultados de pruebas externas como el informe del *Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes* (PISA, por sus siglas en inglés), *Estudio Internacional de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias* (TIMSS, por sus siglas en inglés) o *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS), lo que permite identificar algunas líneas que ofrecen orientaciones para posibles cambios en el sistema en su conjunto (2014):

- Existe un mayor grado de innovación en las áreas curriculares vinculadas con la vida real, el desarrollo de habilidades complejas, la interpretación de datos y textos, y la personalización del aprendizaje.
- Las dimensiones de la práctica docente que muestra una mayor innovación son las evaluaciones, y el acceso y uso de recursos de apoyo en la enseñanza.
- Las áreas en las que las organizaciones educativas innovan más son la educación especial, la creación de comunidades docentes de aprendizaje, la evaluación y análisis de indicadores y datos, y las relaciones con la comunidad educativa, especialmente con las familias.
- En general, los países con mayores niveles de innovación presentan mejoras en algunos resultados educativos generales, han incrementado la equidad de sus sistemas, y sus docentes registran mayores grados de satisfacción.

- Los sistemas educativos innovadores presentan un gasto mayor en educación, aunque sus estudiantes no se muestran más satisfechos que los de aquellos sistemas no innovadores.

- Se registra un mayor nivel de innovación en el contexto de aula frente al centro.

- La relación entre innovación y rendimiento educativo es compleja, y los datos no la sustentan como tal. Sistemas educativos con resultados educativos bajos pueden innovar más que otros que registren un mejor rendimiento, en la medida en que encuentran en la innovación una herramienta para mejorar dichos resultados. Pero por otro lado, aquellos sistemas que no sienten esa presión para innovar, consideran que precisamente ese buen nivel de desempeño les permite asumir riesgos con determinadas innovaciones más disruptivas.

El tercer nivel de análisis, las políticas educativas, resulta más complejo de abordar, especialmente a nivel nacional. Otros países cuentan con iniciativas que además de validar metodologías o prácticas educativas, también integran la evaluación de políticas públicas y programas. La plataforma *What Works Clearinghouse*¹⁴ en Estados Unidos, o la iniciativa *Education Endowment Foundation*¹⁵ en el Reino Unido, constituyen dos buenos ejemplos de lo que se denomina «educación basada en evidencias». Tomando como referencia ambas iniciativas, en el plano nacional, la Fundación Jaume Bofill en alianza con el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua), impulsaron en 2015 *¿Qué funciona en educación? Evidencias para la mejora educativa*¹⁶. La iniciativa se propone revisar las evidencias generadas por la

¹⁴ Plataforma creada en el 2002 por el Institute of Education Sciences (IES) dependiente del Departamento de Educación estadounidense: <https://ies.ed.gov/ncee/wwc/>

¹⁵ Iniciativa impulsada por una fundación privada independiente (Education Endowment Foundation), y que cuenta con el respaldo y reconocimiento del gobierno británico, está focalizada en la búsqueda de evidencias en torno al binomio educación y desigualdad: <https://educationendowmentfoundation.org.uk/>

¹⁶ <https://www.fbofill.cat/que-funciona-en-educacio-evidencias-la-millora-educativa>

investigación en torno a las políticas y los programas que se desarrollan en Cataluña. Actualmente cuentan con catorce estudios sobre el grado de eficacia de diferentes programas dentro de este territorio, y abordan temas que van desde los incentivos económicos al profesorado, los agrupamientos en las aulas, el impacto de las actividades extraescolares o los modelos de inspección, entre otros.

Para encontrar el mayor trabajo empírico que se ha hecho a nivel nacional sobre el estado de la innovación educativa en España es necesario retroceder ocho años. El *Estudio sobre la innovación educativa en España* (Ministerio de Educación, 2011) recoge no solo una revisión conceptual, histórica, política, e internacional de la innovación educativa desde los años setenta, sino que integra un trabajo empírico de revisión de los tres grandes instrumentos de desarrollo de las políticas de innovación: las convocatorias de apoyo a la innovación educativa que se impulsan desde las Administraciones —tanto desde el ministerio como desde las consejerías de las diferentes comunidades autónomas—, los planes y programas de innovación dirigidos a los centros escolares, y los proyectos de innovación educativa propuestos por los propios centros.

Con una muestra de 772 convocatorias, 203 programas, 51 planes, y casi un millar de proyectos de centros (933), el estudio permite, a pesar de los años transcurridos, derivar algunas conclusiones que aún forman parte del diagnóstico inicial de la situación (Zubillaga, 2018):

- El rol de la Administración educativa está fundamentalmente centrado en el reparto inicial de recursos y en el control posterior de los mismos. Las convocatorias de innovación son en su gran mayoría rígidas, dirigidas fundamentalmente al reparto de recursos, poco flexibles y difíciles de ajustar a las necesidades de los centros.

- A pesar de la existencia de canales y plataformas formales para difundir las experiencias de innovación —el surgimiento de mapas de centros y/o proyectos

como los que se han puesto en marcha en Andalucía¹⁷ o Cataluña¹⁸ son un ejemplo de ello—, no existe un proceso sistemático y organizado que permita la recogida, análisis, difusión y comunicación de las experiencias y proyectos existentes. No se ha producido aún el salto del repositorio de experiencias a la generación de conocimiento a partir de las mismas.

- A ello se une la ausencia de un proceso de evaluación y validación de la innovación, no solo a nivel sistémico, sino también la falta de indicadores rigurosos para medir los resultados de las innovaciones concretas que tienen lugar en los centros. En esta línea, Pedró (2018) alerta sobre la paradoja existente entre la necesidad de innovar y el rechazo «a cualquier intento de evaluar sus efectos para no pervertir el proceso; en otras palabras, es como si se tratara de innovar perpetuamente, pero a ciegas» (p. 90).

- Por otro lado, existe una falta de continuidad en los proyectos y una estrategia de sostenibilidad que permita la monitorización de los mismos, evite la repetición de errores, y aplique los aprendizajes derivados de experiencias anteriores.

4. De las innovaciones al sistema innovador: el concepto de sistema de innovación y sus implicaciones en el sistema educativo

El concepto de sistema de innovación

La configuración de un sistema educativo innovador implica la articulación de otros elementos más allá de la simple suma de innovaciones, proyectos o prácticas. Por tanto, ¿qué más se necesita? El concepto de sistema de innovación ofrece una aproximación a esta pregunta.

¹⁷ Buenas Prácticas Educativas (Consejería de Educación y Agencia Andaluza de Evaluación Educativa): <http://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/web/buenas-practicas-educativas>

¹⁸ El Mapa de la innovación pedagógica en Cataluña (Departament d'Educació), recoge actualmente 1.896 centros educativos que impulsan o desarrollan un programa innovador que se ajusta a las modalidades de innovación definidas por el propio Departament: <https://innovacio.xtec.gencat.cat/#/>

Lundvall (1992) fue el primero en acuñar, desde el ámbito del desarrollo tecnológico, el término de sistema de innovación. El concepto fue diseñado para poner en perspectiva los diferentes tipos de actividades, inversiones y actores involucrados en el avance tecnológico, la división de funciones que se producía entre dichos actores, sus motivaciones y objetivos, así como patrones de interacción.

Los sistemas de innovación permiten estudiar los procesos de innovación bajo una visión sistémica, en la que convergen la creación y uso del conocimiento, el contexto institucional y factores organizacionales en el aprendizaje y difusión de la tecnología. La innovación tecnológica no se reduce a la capacidad que posean las empresas o sector público, sino que necesita de un Sistema Nacional de Innovación en el que «coexisten las infraestructuras y redes necesarias para apoyar la actividad innovadora, los procesos de generación, transferencias, adaptación y difusión» (Rincón Castillo, 2004, p. 96). En la misma línea, para Leadbeater (2013) la innovación sistémica implica la combinación de productos y servicios, infraestructuras, alianzas, y normas y comportamientos, aunque reconoce las múltiples combinaciones que pueden darse entre estos elementos dependiendo del sistema de innovación sobre el que se articulen.

Para Mulgan (2013) no hay una definición precisa de innovación sistémica. Ser un sistema implica que un cambio en una de sus partes afecta al resto de las mismas. Y pone precisamente como ejemplo de ello el sistema educativo, que conecta educación primaria, secundaria y superior, de manera que cualquier *input* genera un impacto en todas las etapas del sistema.

Más allá de la delimitación conceptual, lo relevante es el rol que el sistema de innovación tiene en el funcionamiento de las innovaciones. Nelson, en su famoso ensayo *The Moon and The Ghetto* (1977), abordaba hace 42 años las causas de la contradicción que se daba entre la capacidad que una misma sociedad tiene para llevar al hombre a la luna, y la dificultad de dar respuesta a problemas como la pobreza, el analfabetismo

o la marginalidad. En la revisión de la obra tres décadas después (Nelson, 2011), el autor introduce precisamente el concepto de sistema de innovación como el elemento que permite explicar esta paradójica situación de desajuste. Desde su visión, la decisión política se ha centrado tradicionalmente en cómo aumentar el ritmo del progreso tecnológico destinado a satisfacer una necesidad particular, lo que se ha traducido en el desarrollo de políticas de aumento o reasignación de recursos. Sin embargo, el avance en el conocimiento científico y la asignación de recursos son solo dos de los aspectos que intervienen en un sistema de innovación, y en ningún caso, por sí mismos, garantizan la eficacia en términos de logros sociales. El incremento y desarrollo de conocimiento y recursos no resulta suficientemente exitoso sin introducir la dimensión de cómo se organizan y gestionan los mismos. Y es precisamente el concepto de sistema de innovación el que permite articular ambos elementos.

Hacia un sistema de innovación en educación: agentes y fines

Reducir la brecha ya descrita entre la vocación innovadora del profesorado y el desempeño innovador de las escuelas, y el conjunto del sistema, precisa de un sistema de innovación específico. El impacto total de las innovaciones solo será posible si, más allá de las mismas, se articula un sistema de innovación dentro del sistema educativo, que tendría entre sus principales líneas de actuación y objetivos:

- Coordinar los programas e iniciativas, con el fin de armonizar las diferentes experiencias y proyectos, garantizando su conexión y alineamiento.
- Definir una agenda de investigación que permite validar las experiencias que se desarrollan e identificar tendencias emergentes.
- Generar un conjunto coordinado y unitario de conocimiento —teórico y práctico—, que permita orientar la toma de decisiones políticas, pedagógicas y organizativas.

- Diseñar, en base a dicho cuerpo de conocimiento, el marco de convocatorias públicas de fomento de la innovación e investigación educativa.

- Diseñar un modelo de evaluación de la innovación educativa, que integre indicadores rigurosos que permitan al sistema monitorizar su actividad y evaluar sus resultados y nivel de impacto —tanto de proyectos como de convocatorias—.

- Establecer mecanismos de formación y acompañamiento a los centros y profesores en sus procesos de innovación.

- Promover una cultura de innovación en los centros educativos y en el propio sistema.

- Definir y mantener un modelo de financiación adecuado que garantice la sostenibilidad del sistema.

El primero de los pasos para avanzar hacia este sistema es diseñar su arquitectura institucional, es decir, identificar los agentes que lo configuran:

- Sistema público de innovación: responsable de definir un Plan Nacional de Innovación Educativa, impulsarlo e implementarlo. Constituye la infraestructura básica encargada de definir los objetivos y fines del sistema, vincularlo con áreas de actuación específicas y actividades, así como diseñar y coordinar el modelo de gobernanza, evaluación y financiación de la innovación educativa.

- Organismos de soporte y apoyo: redes de agentes territoriales que permitan ajustar las directrices marcadas desde el marco nacional, y adaptarlas a las necesidades de cada territorio —nivel autonómico—, y municipio —nivel local—, con especial hincapié en este último ámbito de actuación. La relación escuela-municipio permite el establecimiento de alianzas entre los centros educativos y la comunidad en la que se integran y contextualizan¹⁹.

- Centros educativos: los centros no son entendidos como meros receptores de las políticas públicas, sino

como entes que, bien individual o colectivamente, desempeñan un rol activo en el sistema, y son considerados unidades mínimas de cambio. Al igual que en el caso de los organismos de soporte, la creación de redes de centros posibilita el incremento en el impacto y escalado de las innovaciones.

- Personal: la comunidad educativa en su conjunto, con especial atención al profesorado y equipo directivo, pero integrando también otros perfiles profesionales que cada vez se hacen más necesarios en los escenarios educativos actuales (tecnológicos, sanitarios, sociales, etc.)

- Sociedad: entendida como conjunto de organizaciones sociales y colectivas, con los que poder definir y desarrollar proyectos específicos²⁰ (empresas, ONG, otros servicios públicos, colectivos profesionales especializados, instituciones culturales y científicas, fundaciones, etc.).

5. El sistema educativo como sujeto innovador

La Administración educativa —en todos sus niveles— también juega un papel importante como sujeto innovador en sí mismo. La literatura sobre innovación en el sector público muestra que gran parte de las innovaciones se mantienen a pequeña escala y no terminan de ser generalizables, no traspasan las fronteras de las organizaciones (Mulgan, 2013). Y la Administración educativa, de manera específica, no ha logrado articular formas innovadoras de estructurar y planificar el sistema educativo del que es responsable.

Retos ya endémicos de la educación española como el abandono educativo temprano, el necesario cambio curricular, nuevas fórmulas de organización de centros y gestión de su autonomía,

¹⁹ Proyectos como *Escola Nova 21* (<https://www.escolanova21.cat/castellano/>), o *Educación 360* (<https://www.educacio360.cat/>) son ejemplos de éxito de experiencias sistémicas de redes de innovación educativa, que tienen su núcleo central en redes territoriales que vinculan los centros con el municipio.

²⁰ El *Proyecto Magnet*, que vincula centros educativos con altas tasas de segregación escolar con instituciones científicas y culturas de referencia, a través de proyectos de innovación educativa, es un ejemplo de esta alianza entre organizaciones sociales y escuelas: <https://www.fbofill.cat/publicacions/alianzas-para-el-exito-educativo?lg=es>

y la definición de modelos de evaluación y financiación, son algunas de las cuestiones que requieren, más allá de programas específicos, nuevas aproximaciones, metodologías e instrumentos de políticas públicas, que ofrezcan una aproximación innovadora a problemas tradicionales.

Sistemas de innovación regulatoria

El informe sobre innovación regulatoria encargado por el Banco Interamericano del Desarrollo y la Comisión Nacional de Productividad de Chile identifica tres sistemas de innovación regulatoria: *i)* la regulación basada en datos, procesos de transparencia y evaluación de las regulaciones; *ii)* los procesos participativos y de cocreación para el diseño de la ordenación pública; y *iii)* *sandbox* y sistemas de testeo (Ferrer y Cañigüeral, 2018).

La innovación regulatoria basada en datos permite a las entidades públicas acceder a los datos necesarios para desarrollar normativas y regulaciones. El caso del juego digital en España es un ejemplo de este sistema de innovación regulatoria: el análisis del volumen y usabilidad de jugadores, análisis de tendencias de juego y apuestas, o el gasto medio por jugador, permite a la Administración Pública articular marcos normativos que regulen cuestiones como las licencias, la prevención de conductas adictivas, o la protección de los derechos de los jugadores o de los menores.

Los procesos participativos son acciones que implican la participación y colaboración de la ciudadanía o a los usuarios destinatarios de las políticas. Esta participación puede adoptar forma de procesos deliberativos abiertos —las plataformas Decide o Decidim en Madrid y Barcelona—, proyectos de ciencia ciudadana, o el codiseño de propuestas e iniciativas entre ciudadanos y sector público.

El tercero de los sistemas son los *sandbox*, espacios de «experimentación de ideas, productos, servicios o herramientas en un ambiente controlado

que minimiza los riesgos de la prueba y es aplicable a una gran variedad de ámbitos» (Cotec, 2019, pp. 3). Los sistemas *sandbox* son herramientas que facilitan la prueba y error de nuevos marcos regulatorios, dotando a la Administración Pública de la capacidad para probar, validar y escalar políticas públicas, siempre en contextos de seguridad jurídica y minimización de impactos. Caracterizados por la flexibilidad, posibilitan en ocasiones situarse al margen de determinadas regulaciones por un tiempo limitado, minimizando así la posible inseguridad jurídica, y evaluar su aplicación, resultados y efectos (Merino, 2019).

Los ámbitos de aplicación más comunes del *sandbox* son los vinculados con el uso de tecnologías, el sector financiero, o el uso y gestión de datos; y son ya varios los países²¹ que han apostado por este sistema como una herramienta para promover innovaciones. Las formulaciones que adoptan son variadas: propuesta de nuevos marcos regulatorios —es el caso del *sandbox* impulsado por la Autoridad Financiera Británica o el Anteproyecto de Ley de Medidas para la Transformación Digital del Sistema Financiero²² del Ministerio de Economía y Empresa de España, que incluye la creación de un *sandbox* como instrumento de acompañamiento del proceso de transformación digital del sistema financiero—, eliminación de obstáculos normativos —*France Experimentation* o el Plan Abenomics japonés—, o la dinamización de determinadas zonas prioritarias —*French Impact*—.

²¹ En el Reino Unido, la Autoridad Financiera Británica (FCA, por sus siglas en inglés) puso en marcha en 2015 un *sandbox* regulatorio especialmente diseñado para proyectos *fintech*. Francia cuenta con la iniciativa *France Expérimentation*, liderada desde 2016 por el Ministerio de Economía, que concede excepciones normativas temporales a proyectos de diferentes temáticas —publicidad, calidad ambiental, microcréditos, etc.—. Y Japón anunció en mayo de 2017 el lanzamiento de un sistema *sandbox* a través del cual las empresas que buscaban experimentar innovaciones podrían presentar sus propuestas para solicitar autorizaciones por tiempo limitado.

²² Anteproyecto de Ley de Medidas para la Transformación Digital del Sistema Financiero (2018): <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.32ac44f94b634f76faf2b910026041a0/?vgnextoid=4904c463ab884610VgnVCM1000001d04140aRCRD>

Innovación regulatoria en el ámbito de las políticas educativas: propuestas de líneas de actuación

Aplicar la innovación en el ámbito de desarrollo de políticas educativas, supone identificar no solo qué temas son los más adecuados «para innovar», sino qué instrumento de innovación pública, dentro del marco ya descrito, es el que mejor se ajusta a la temática, objetivos y posibles impactos de la política educativa que se quiere testear.

En primer lugar, la innovación regulatoria basada en datos, es el enfoque más sencillo de aplicar actualmente y con un alto grado de viabilidad partiendo de los actuales recursos y estructuras institucionales. Los tres ejemplos de iniciativas de evaluación de programas y políticas educativas proporcionados en este mismo trabajo, constituyen buenos referentes que podrían ser replicados, bien desde fórmulas institucionales públicas —la plataforma *What Works Clearinghouse* (WWC), del Departamento de Educación estadounidense—, o desde marcos de colaboración público-privada —*Education Endowment Foundation* (EEF) en el Reino Unido o la unión fundación-instituto público de la iniciativa *¿Qué funciona en educación?*—. Dentro de la actual estructura institucional, el Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (CNIIE), organismo dependiente del actual Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP), podría asumir esta función, replicando el modelo del WWC.

Impulsar procesos participativos, en principio, no parece una propuesta innovadora. Es relativamente común hacer consultas a determinados expertos o colectivos implicados en las reformas. Incluso plantear mecanismos de participación más abiertos a través de encuestas o campañas. Recientemente, el MEFP realizó un proceso de consulta a toda la comunidad educativa para elaborar una propuesta de reforma del modelo docente²³.

Igualmente, el último Proyecto de Ley Orgánica²⁴ (2019), que modificaba algunas cuestiones de la anterior ley —LOMCE—, también contó con un período de recepción de comentarios y revisiones sobre su formulación y propuestas.

Sin embargo, la puesta en marcha, de manera planificada y sistemática, de procesos de cocreación en colaboración directa con los agentes implicados no resulta una práctica tan habitual. No se trata de consultar a los destinatarios, sino de involucrarlos y hacerles partícipes activos en el desarrollo de determinadas reformas educativas. En este sentido, la urgente reforma curricular que precisa nuestro sistema educativo, es un ámbito susceptible de ser construido desde este proceso, que ya cuenta con experiencias referentes en otros países. Croacia propuso una reforma curricular²⁵ como parte de los objetivos que integraba su *Estrategia de Educación, Ciencia y Tecnología* (2015). El Gobierno, que no quería una propuesta procedente únicamente de expertos académicos, organizó grupos mixtos de docentes en ejercicio, académicos y expertos, que comenzaron un trabajo colaborativo de diseño de reforma curricular: 52 grupos de trabajo y casi 500 profesionales de perfiles mixtos participaron en este proceso.

Respecto al *sandbox*, resulta oportuno para testear diferentes marcos normativos, pero muy especialmente para regular las condiciones vinculadas con otorgar una mayor autonomía a los centros educativos. La aplicación del sistema *sandbox* en este ámbito permitiría, dentro de espacios controlados de prueba, modificar, eliminar o dinamizar elementos que son necesarios redefinir en la autonomía de centros, tales como:

- Testear nuevos modelos de gobernanza (especialmente vinculados con propuestas alternativas de configuración y gestión de equipos directivos).

²⁴ Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-49-1.PDF

²⁵ Calatayud, J. M. (junio 2019). *Croatia's Education Reform: a roller coaster*. <http://politicalcritique.org/cee/2019/croatias-education-reform/>

²³ <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/educacion/Paginas/2018/061118profdocente.aspx>

CUADRO 1

SISTEMAS DE INNOVACIÓN REGULATORIA

Basada en datos	Procesos de participación y codiseño	Sistema <i>Sandbox</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Convocatorias de innovación educativa. • Modelos de evaluación —interna y externa—, especialmente evaluación del sistema educativo y de los centros escolares. • Modelos de financiación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma curricular. • Organización de centros: espacios y tiempos de trabajo del profesorado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de inducción docente o MIR educativo. • Modelo de evaluación del profesorado. • Autonomía de centros educativos: <ul style="list-style-type: none"> — Modelos de gobernanza. — Nuevas fórmulas de selección y contratación de perfiles docentes y profesionales específicos. — Flexibilidad curricular de los centros. — Selección y perfiles de centros. — Actuaciones específicas sobre centros preferentes.

FUENTE: Elaboración propia.

- Complementar las plantillas de los centros flexibilizando la selección y contratación de perfiles docentes y profesionales específicos, acordes con los proyectos educativos de los centros.

- Aumentar la flexibilidad curricular, permitiendo a los centros definir un porcentaje del currículum, y así adaptarlo a sus características y necesidades.

- Seleccionar la tipología de centros participantes en estas dinámicas de autonomía escolar, y establecer los criterios, perfiles y requisitos de dichas escuelas.

- Actuar de manera específica sobre centros prioritarios, considerados de alta complejidad por el contexto socio-económico o las características del alumnado, con el fin de impulsar iniciativas específicas para abordar sus necesidades y problemas.

El Cuadro 1, recoge la síntesis de los tres sistemas de innovación regulatoria, así como otros contenidos, además de los expuestos, que se proponen para ser abordadas desde cada uno de ellos.

6. Conclusiones

Los sistemas de innovación tienen dos estructuras básicas (Jonhson y Lundvall, 1994): la de producción y

la institucional, «que integra un todo sistémico y establece las condiciones para el proceso de innovación» (p. 704). España ha avanzado significativamente en la primera de ellas, pero tiene una débil estructura institucional que no le permite avanzar hacia el cambio sistémico. Es necesario transformar el desempeño innovador de cada vez más escuelas, en un sistema educativo innovador, y dicha transformación precisa del desarrollo de dos planos de actuación:

- Por un lado, la necesidad de articular un sistema de innovación dentro del sistema educativo, como elemento transversal del mismo. Dicho sistema precisa no solo de la identificación y definición de los diferentes agentes que lo configuran, sino también de las relaciones entre ellos, así como con el resto de elementos configuradores del sistema educativo.

- Y por otro, impulsar la capacidad de innovación de la propia Administración educativa, articulando formas disruptivas de estructurar y planificar el sistema educativo, fundamentalmente a través de herramientas innovadoras de regulación: ensayos controlados de nuevas medidas y marcos legales, sistematización de procesos de participación de la comunidad educativa, y desarrollo de políticas basadas en evidencias y resultados contrastados.

La combinación de ambos planos de actuación, permitirá la convergencia de ambas estructuras, la productiva derivada de los proyectos de innovación que ya están desarrollando los centros, junto con la institucional, cuyas primeras aproximaciones intenta proponer este trabajo, y que darán como resultado la anhelada transformación de nuestro sistema educativo.

Referencias Bibliográficas

- Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation*. Londres: Policy Press.
- Bolívar, A. (1999). *Cómo mejorar los centros educativos*. Madrid: Síntesis.
- Carbonell, J. (2010). Las reformas y la innovación pedagógica: discursos y prácticas. En J. Gimeno Sacristán, (Comp.). *Saberes e incertidumbres sobre el currículum* (pp. 604-619). Madrid: Morata.
- Elmore, R. F. (2004). *School reform from the inside out: Policy, practice, and performance*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Escudero, J. M. (2014). Avances y retos en la promoción de la innovación en los centros educativos. *Educar*, 50, (1), 101-138.
- Fernández Enguita, M. (2018). *Más escuela y menos aula*. Madrid: Morata.
- Ferrer, M., y Cañigual, A. (2018). Soluciones y Buenas Prácticas en Innovación Regulatoria. *Comisión Nacional de Productividad y Bando Interamericano del Desarrollo*. Recuperado el 1 de julio de 2019 en <http://www.gov-up.com/blog/soluciones-y-buenas-practicas-en-innovacion-regulatoria-informe/>
- Fullan, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Barcelona: Octaedro.
- Fundación Cotec (2019). *Regular el futuro. El sistema sandbox. Una aproximación para España*. Madrid.
- Hargreaves, A. (2003). *Replantar el cambio educativo: un enfoque renovador*. Madrid: Amorrortu.
- Hattie, J. (2008). *Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Nueva York: Routledge.
- Hattie, J. (2011). *Visible Learning for Teachers: Maximizing impact on Learning*. Nueva York: Routledge.
- Jonhson, S. (2010). *Where do Good ideas Come From? The natural history of innovation*. Nueva York: Riverhead Books.
- Jonhson, B., y Lundvall, B. (1994). Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional. *Comercio exterior*, 44, (8), 695-704.
- Leadbeater, C. (2013). *The Systems Innovator: Why successful innovation goes beyond products*. Londres: Nesta. Retrieved may 12, 2019 from https://media.nesta.org.uk/documents/systems_innovation_discussion_paper.pdf
- Lundvall, B. (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter.
- Margalef, L., y Arenas, A. (2006). ¿Qué entendemos por innovación educativa? A propósito del desarrollo curricular. *Perspectiva educacional, formación de profesores*, (47), 13-31.
- Martínez-Celorio, X. (2016). Innovación y reestructuración educativa en España: Las escuelas del nuevo siglo. En A. Blanco, y A. Chueca, (Coords.), *Informe España 2016*, (pp. 43-80). Madrid: Cátedra J. M. Martín Patino, Universidad Pontificia Comillas.
- Merino Castelló, A. (2019). La digitalización de las políticas fiscal y laboral: ¿dónde estamos y hacia dónde vamos? *Cuadernos Económicos del ICE*, (97), 35-52.
- Ministerio de Educación (2011). *Estudio de la innovación educativa en España*. Madrid.
- Mulgan, G. (2013). *Joined-up innovation: What is systemic innovation and how can it be done effectively*. Londres: Nesta. Retrieved may 12, 2019 from https://media.nesta.org.uk/documents/systems_innovation_discussion_paper.pdf
- Nelson, R. R. (1977). *The Moon and the Ghetto. And Essay on Public Policy Analysis*. Nueva York: Norton.
- Nelson, R. R. (2011). The Moon and the Ghetto revisited. *Science and Public Policy*, 38 (9), 681-690.
- OCDE (2009). *Working Out Change. Systemic Innovation in Vocational Education and Training*. París.
- OCDE (2014). *Measuring Innovation in Education: A New Perspective* París: OCDE Publishing.
- OCDE (2019). *Measuring Innovation in Education 2019. What Has Change in the Classroom?* París: OCDE Publishing.
- Pedro, F. (2018). Tendencias internacionales en innovación educativa: retos y oportunidades. En F. Rey, y M. Jabonero, (Coords.), *Sistemas educativos decentes*. Madrid: Fundación Santillana.
- Rey, F. (2018). ¿Inercia o innovación educativas? *Transatlántica de Educación. Educación para innovar; innovación para educar*, (20-21), 111-122.
- Rincón Castillo, E. L. (2004). El sistema nacional de innovación: un análisis teórico-conceptual. *Opción*, (45), 94-117.
- Sarason, S. B. (1996). *Revisiting "The Culture of The Good Shool and The Problem fo Change"*. Nueva York: Teacher Colleague Press.
- Zaltman. G., Duncan, R., & Holbek. J. (1973). *Innovations and Organizations*. New York: J. Wiley & Sons.
- Zubillaga, A. (2018). Retos para abordar la innovación educativa. *Transatlántica de Educación. Educación para innovar; innovación para educar*, (20-21), 55-68.

Antonio Bolívar Botia*

POLÍTICAS DE GESTIÓN ESCOLAR DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA: LA «EXCEPCIÓN IBÉRICA»

Se realiza una revisión de las políticas de gestión escolar —de modo comparado— con el ámbito anglosajón en general y con Portugal en particular. Describiendo los déficits y demandas, se defiende que las políticas de gestión escolar en España requieren un cambio de modelo de regulación: de una gestión vertical-administrativista a otro modo de gobernanza horizontal y participativo basado en la autonomía, el compromiso y la responsabilidad por los resultados, para generar un nuevo modo de gestionar las políticas públicas. Una nueva gobernanza de la educación requiere nuevos diseños organizativos de las escuelas.

School Management Policies from a Comparative Perspective: The “Iberian Exception”

A review of school management policies is carried out —from a comparative perspective— with the Anglo-Saxon sphere in general and with Portugal in particular. Describing the deficits and demands, it is argued that school management policies in Spain require a change of regulation model: from a vertical-bureaucratic management to horizontal and participative governance based on autonomy, commitment and accountability, in order to generate a new way of managing public policies. A new governance of education requires new organizational designs of schools.

Palabras clave: gestión escolar, regulación, autonomía, perspectiva comparada.

Keywords: school management, regulation, autonomy, comparative perspective.

JEL: I280, I210.

1. Introducción

El modo tradicional o heredado de gobernanza escolar en España tiene graves déficits para incidir en la mejora, por lo que precisaría una reestructuración para incrementar la capacidad interna de mejora. Las

reformas educativas, según ha constatado la investigación (Bolívar, 2012), progresarán poco, si no cuentan con los centros escolares como mediadores en su puesta en práctica. Por esto, en su lugar, la escuela como organización, su autonomía y su articulación por el liderazgo de la dirección escolar, se están convirtiendo en una prioridad en la nueva gobernanza de la educación (Bolívar, 2019b). Vamos a hacer una revisión de las políticas de gestión escolar —de modo comparado— con el ámbito anglosajón en general y con Portugal en particular.

* Catedrático de Didáctica y Organización Escolar. Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad de Granada.

Versión de Julio de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.910.6916>

La gobernanza de la educación no es independiente de las políticas de gestión y de los *contextos organizativos* en los que se lleva a cabo, más bien —al revés— nuevos diseños organizativos suelen ser condición necesaria para posibilitar los cambios curriculares deseados (Elmore, 2003). Así lo ha comprendido la Comisión Europea al decidir incorporar las políticas centradas en la gestión y dirección escolar para conseguir el segundo objetivo del *marco estratégico ET 2020*, «mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación».

Si —como es evidente y mostraremos— los modos gerenciales, verticales o racionales de provocar el cambio educativo se han mostrado inservibles, solo queda favorecer la emergencia de *dinámicas laterales* y autónomas de cambio, que puedan devolver el protagonismo a los agentes y, por ello mismo, pudieran tener un mayor grado de sostenibilidad. En cualquier caso, hay una coincidencia en que la autonomía escolar, articulada por un liderazgo pedagógico, puede ser un medio e incentivo para movilizar a los actores educativos y sociales, dinamizando el funcionamiento de las instituciones públicas, por medio de una identidad institucional en torno a objetivos comunes, que den una cohesión a la acción educativa de las escuelas.

En este escrito, nos movemos entre el diagnóstico de la realidad insatisfactoria de que partimos, las propuestas emergentes presentes en las mejores prácticas, y lo que debía de haber, según las experiencias innovadoras y la literatura internacional. En todo él, desde una perspectiva comparada, haré referencias constantes a Portugal (dentro de las políticas de países de la OCDE).

Las tesis que defendemos en este trabajo se sintetizan: las políticas de gestión están girando a nivel internacional (Connolly *et al.*, 2019), pero también en España (Bolívar, 2019b) al lado del liderazgo pedagógico. Limitarse a la gestión burocrática de los centros escolares, en las condiciones actuales, crecientemente se ha vuelto insuficiente. En paralelo, la descentralización en materia educativa en las distintas

comunidades autónomas, paradójicamente, no ha ido paralela a una mayor autonomía de los centros escolares, dando lugar —más bien— a un «multicentralismo», con el mismo modo de gobernanza, como de hecho, sucesivos informes de Eurydice (2008) dan cuenta de un bajo índice de autonomía escolar en los indicadores internacionales.

Como conclusión general abogamos porque las políticas de gestión escolar en España requieran un cambio de modelo de regulación: de una gestión vertical-administrativista a otro modo de gobernanza horizontal y participativa basada en cooperación, colaboración e incentivos positivos, para generar un nuevo modo de gestionar las políticas públicas.

Todo esto remite a dos grandes cuestiones actuales: *i) ¿es posible organizar la educación con otra lógica no burocrática*, que posibilite capacitar a las escuelas para su propio aprendizaje y desarrollo institucional?; *y ii) ¿qué se puede hacer*, aquí y ahora, para dinamizar un sistema educativo, una vez que las lógicas de control burocrático y uniformadoras se han mostrado insuficientes? Como dice Linda Darling-Hammond (2001) en un texto que hemos citado en otras ocasiones y que compartimos:

«A mi modo de ver, esta tarea nos exige un nuevo paradigma para enfocar la política educativa. Supondrá cambiar los afanes de los políticos y administradores, obsesionados en diseñar controles, por otros que se centren en desarrollar las capacidades de las escuelas y de los profesores para que sean responsables del aprendizaje y tomen en cuenta las necesidades de los estudiantes y las preocupaciones de la comunidad» (p. 42).

2. De entrada: una organización escolar, como «gramática escolar», imposable a las reformas

La organización y gestión escolar forma parte de la «gramática escolar» (Tyack y Cuban, 1995), como conjunto de estructuras, reglas y prácticas que

organizan la labor cotidiana de la enseñanza en las escuelas (tiempos, espacios, conocimiento asignaturizado, con un profesor, un grupo, una asignatura, una hora). Esta «gramática básica» que gobierna, desde la modernidad, la escolaridad y la vida cotidiana en la escuela, ha permanecido, en general, intocada en las sucesivas reformas en España. Es una lección aprendida —como destacaron Tyack y Tobin (1994)— que sin tocar dicha gramática básica (*grammar of schooling*), las sucesivas leyes o cambios quedan como «olas» que pasan, que agitan la superficie, pero el fondo permanece estable. Habrá apariencia de movimiento, pero lo esencial continúa impasible. Algo de eso nos ha sucedido, particularmente en el nivel más problemático de la Secundaria Obligatoria.

Así, como ejemplo paradigmático, nos preguntábamos en otro trabajo (Bolívar, 2015), ¿por qué una reforma progresista como la de 1990, que pretendía una comprehensividad, paradójicamente, ha dado lugar a unos altos índices de exclusión escolar (fracaso) y de abandono escolar prematuro? Aparte de otras dimensiones, señalábamos: «establecer de modo prescriptivo un nuevo currículum no basta para cambiar los modos de trabajo de los profesores en las escuelas si, paralelamente, no se rediseñan los nuevos contextos organizativos y se prepara un profesorado capacitado para implementar adecuadamente dicho currículum» (p. 358). Justamente, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de España (LOGSE) viene a ejemplificar la tesis que defendemos en este trabajo: no entrar en la gestión escolar es como echar vino nuevo en odres viejos. Al final (LOPEG, 1995), se dieron cuenta que era necesario reestructurar los centros para que fuesen posibles las reformas curriculares pretendidas. Pero ya era muy tarde (al año siguiente el partido político que había liderado la reforma deja el Gobierno) y, con ello, toda la reforma queda cuestionada.

En este caso se constata la tesis sobre que las reformas educativas más que pretender reformar las escuelas sin alterar sustantivamente dicha «gramática básica», son —paradójicamente, al revés— las

escuelas las que cambian las reformas. Al pensar e investigar la relación entre la cultura institucional o la gramática de la escuela y las reformas educativas, Tyack y Tobin (1994) afirman:

«Los reformistas creen que sus innovaciones cambiarán las escuelas, pero es importante reconocer que las escuelas cambian las reformas. Una y otra vez los docentes han implementado y alterado selectivamente las reformas. Más que considerar estas mutaciones como un problema que debe evitarse, se podría pensar que estas constituyen, potencialmente, una virtud... Los objetivos podrían ser considerados como hipótesis... más que como metas fijas» (p. 478).

Este grave hándicap o déficits de nuestro sistema educativo, de dejar «intocada» la organización escolar, como si nada hubiera pasado en este último cuarto de siglo, ha propiciado que no se alteren, como se pretendía, los modos habituales de hacer. Si queremos un «éxito educativo para todos» no basta con cambios en el currículum, hay que entrar en la organización escolar, autonomía de los centros y el papel de la dirección escolar (Bolívar, 2015). Sin cambios en las estructuras organizativas y, consecuentemente, en la redefinición de los roles y condiciones de trabajo, no se van a alterar los modos habituales de hacer. Una organización que quiera proponerse el éxito para todos en todos los lugares, tiene que ser más *flexible*, admitir que los equipos directivos puedan hacer diferentes propuestas para la mejora de sus colegios e institutos, eso sí, rindiendo cuentas posteriormente de los programas desarrollados.

3. España y Portugal: una gestión escolar singular

España ha compartido con Portugal, un carácter singular y único de la dirección escolar en los países occidentales: el director o directora es un colega elegido por sus propios compañeros. En ambos países, el primer requisito para acceder a la dirección es ser un docente en ejercicio en la escuela, sin

cualificación profesional como director o directora, que se presenta como candidato, al tiempo que es elegido por sus compañeros. Esto, con motivo del primer informe *Teaching and Learning International Survey* (TALIS) de 2009, se le dio en llamar la «excepcionalidad ibérica». Una excepción que, conviene recordarlo, proviene de una tragedia: haber tenido en las dictaduras (hasta la restauración democrática del 25 de abril de 1974 en Portugal y, en España, hasta 1975 con la muerte del dictador) unos directores escolares que, al tiempo, ejercían de «comisarios políticos». En el caso portugués (Castanheira y Costa, 2011): «las escuelas estuvieron gestionadas por los “rectores” de manera represiva para garantizar el control político e ideológico. Nombrados por el Ministerio de Educación basándose en criterios de confianza política».

Por eso, caídas las respectivas dictaduras (salazarista y franquista), se reclamó en ambos países una «gestión democrática» que, en aquellos momentos, se entendía como que la gestión escolar fuera ejercida provisionalmente por un docente elegido, principalmente, por sus propios colegas, representante de ellos, no de la Administración política (que debía limitarse a refrendar lo propuesto por el conjunto de docentes y de la comunidad escolar). En Portugal (*Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de octubre de 1976*), con un modo más radical de entender la democracia y la colegialidad, deja de existir la dirección, para pasar a un consejo directivo, que se encarga —como órgano colegiado y representativo— de la dirección (compuesto de 3 a 5 profesores, dos alumnos en Secundaria y un personal de administración). Además, el «Consejo Pedagógico» quiere garantizar la orientación y la coordinación pedagógica de la escuela.

El *Decreto-Lei nº 75 de 2008*, conservando los órganos colegiados, restablece la figura del director del establecimiento escolar como órgano unipersonal (Almeida, 2011), que deberá presentar, como candidato, al Consejo General un «proyecto de intervención» en la escuela. Al igual, que en el caso español, también presenta un «Proyecto de Dirección», se parte de

un diagnóstico de los problemas de la escuela, para definir los objetivos y las estrategias, así como de los programas de las actividades que piensan realizar en el mandato de cuatro años. La normativa quiere que la dirección tenga un liderazgo fuerte, con mayor autonomía en la toma de decisiones, de acuerdo con el prólogo de la ley, ya que la persona que ocupe este cargo será el principal responsable de la gestión administrativa, financiera y pedagógica de la escuela.

Al tiempo, dicho decreto reorganiza las escuelas por «agrupamientos» con una estructura de gestión común, en este caso un único director para el conjunto de las escuelas que forman así una misma unidad de gestión. De este modo, se ve reforzada la importancia de la dirección. Se argumentaba, al tiempo, que se quería reforzar la autonomía en la toma de decisiones; no obstante, numerosos autores consideran (Castanheira y Costa, 2011) que, en realidad, era una retórica para reforzar la autoridad de la Administración; en otros casos, un modo de argumentar la Nueva Gestión Pública: del control de las normas al control por resultados (Barroso, 2003).

En España, con distintos vaivenes en la transición, queda fijado el nuevo modelo con la LODE (Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación): *participativo, no profesional, y provisional*. Comenta Pont (2017, p. 148): «Este modelo, implantado con la LODE, se basaba en criterios más sociopolíticos que profesionales; de esta manera, personas sin ninguna experiencia previa en la dirección podían ser elegidas por la comunidad educativa a través del Consejo Escolar como directores de escuela».

Tanto en España como en Portugal se ha vinculado la gestión democrática con la elección, por parte de la comunidad escolar (principalmente por sus colegas). La cuestión es si, tras medio siglo (en el caso portugués) o más de 30 años en el español, el problema ya no es ese (control político), sino cómo *dinamizar pedagógicamente* a los respectivos establecimientos de modo que puedan incrementar la mejora. Y, junto a lo anterior, se plantea si el modelo «democrático», con el tiempo,

se ha transmutado en «corporativo» (dependiente de sus colegas, que lo han elegido) que, justo, impide o no posibilita el ejercicio de un liderazgo pedagógico. En estos casos, como comenta Salamé con Dutercq (2015, p. 113), «más que buscar la calidad, se busca quien será más flexible con nosotros, quien nos causará menos problemas, quien va a ser menos exigente».

En el caso portugués, como describen Silva y Sá (2017), desde los años noventa, el Ministerio de Educación ha venido dando señales de preferencia por un modelo de gestión de las escuelas públicas de educación obligatoria donde la figura del director pudiera centralizar la gestión y personalizar la responsabilidad (véase la figura del «director ejecutivo» en el Decreto-Ley 172/91). Sin embargo, las escuelas mayoritariamente optaron por el segundo modelo, más coherente con la tradición portuguesa de la gestión escolar derivada de la revolución portuguesa. A pesar de la preferencia de las escuelas de la naturaleza colegial de la dirección, el Decreto Ley 75/2008, en el marco de una reforma del régimen de gobierno de las escuelas, apuesta por sustituir a sus órganos de administración y gestión de naturaleza colegial por un órgano unipersonal —el director— en «quien puedan ser asentadas las responsabilidades por la prestación del servicio público de educación y la gestión de los recursos públicos puestos a su disposición», como se afirma en el preámbulo del referido Decreto-Ley.

Se abandona, pues, la colegialidad tradicional y las prácticas de democracia directa en la elección de sus órganos directivos para, en su lugar, implementar un órgano unipersonal, el director, electo por un consejo general, un órgano colegial, configurando un paradigma sustancialmente distinto, concretado en la apertura de la escuela a fuerzas exteriores anteriormente consideradas extrañas a las esferas decisorias y a un alejamiento acentuado de los actores tradicionalmente más directamente implicados en las dinámicas escolares (Soares y Carvalho, 2015).

Entre dar autonomía a las escuelas para elegir sus órganos de dirección, e incrementar su dependencia de la Administración, como un ejecutor de las políticas

educativas (cambiantes, y diversas), sin profesionalidad propia, se ha movido la dirección escolar en España. Este carácter ha sido acentuado por la última ley educativa, Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la de la calidad educativa (LOMCE), al establecer mayoría de la Administración en la Comisión que lo elige. Por otro lado, la loable participación de la comunidad educativa en la elección de director ha derivado —más bien, en muchos casos— a un modelo corporativo, en el que la dirección llega a estar «cautiva» de sus colegas, ha sido evidenciada por diversos estudios (Bolívar y Moreno, 2006).

4. **Carácter dual o híbrido: entre la Administración y los colegas**

La dirección en España se ha movido entre el representante-delegado de la Administración (central o regional), responsable ejecutor de la normativa; y el profesional delegado del conjunto del profesorado; dejando poco espacio propio para el desarrollo y ejercicio de la profesionalidad, por su dependencia de una o de otros. Como Viñao (2004, p. 407) comenta, en un buen estudio, es fuente continua de problemas, «la coexistencia entre un modelo funcional-burocrático de dirección y un modelo corporativo no antagónico del anterior». Este carácter híbrido genera una falta de identidad profesional, de autonomía y de profesionalización. Como comenta Salamé con Dutercq (2015), cuando el director escolar representa tanto al establecimiento como a la Administración, lo sitúan en una posición kafkiana: debe ejecutar las disposiciones requeridas por la Administración que, en ocasiones, pueden ir en contra de los intereses del centro escolar. Su autoridad se basa en ser representante de la Administración, pero su legitimidad la tiene en cuanto representante del cuerpo docente (*primus inter pares*). Ambas lógicas (regulación burocrática y regulación profesional) no son coincidentes, en ocasiones se viven como enfrentadas. Algo similar acontece en Portugal. Así señala Barroso (2012), por una parte:

«una *lógica de tipo burocrático y administrativo*, en la que la escuela se percibe como un “servicio del Estado”, sujeto a una compleja red de normas que fortalecen la intervención directa de Administración, cuya función esencial es supervisar las normas y regulaciones; por otra, una *lógica corporativa de tipo profesional* y pedagógica, donde la escuela se percibe como una “organización profesional” cuya administración colegiada disfruta de una relativa autonomía pedagógica y financiera, y en la que la dirección ejerce sus funciones más bien como un líder pedagógico que como un administrador delegado de la Administración central» (p. 60).

A nivel vivencial, en ocasiones, provoca una especie de esquizofrenia, al tener que responder a demandas paradójicas, cuando no contradictorias: lo que demanda la Administración o exige la normativa, y lo que estima debía hacerse en los contextos en que trabajan. Situación que suele saldarse, en uno y otro país, en una especie de «pragmatismo estratégico» (Barroso, 2015), gestionando y llevando la dirección según la coyuntura (entre compromiso y resistencia, entre aceptación y reacción), intentando aparentar cumplir las directivas de la Administración con lo que requiere su contexto particular.

Tanto en el caso portugués como en el español, el primer perfil se corresponde con el «gestor-administrador» y el segundo con el de «líder profesional». La concepción *burocrática-administrativista*, donde el director de escuela se considera ante todo como un representante de la Administración en la escuela; y una concepción *corporativista, profesional y pedagógica*, donde el centro escolar se considera *primus inter pares*, un intermediario entre la escuela (especialmente entre los maestros) y los servicios de la Administración, normalmente para garantizar la defensa de los intereses pedagógicos y profesionales de los docentes frente a los mandatos de la Administración, no son conjugables, y se viven a menudo como conflictivos.

En uno de los primeros estudios comparados del liderazgo escolar de la OCDE (Pont, Nusche, y

Moorman, 2009) se proponían cuatro grandes ámbitos de mejora: *i) redefinir las responsabilidades* de los directores de escuela; *ii) distribuir el liderazgo escolar*; *iii) desarrollar el liderazgo mediante programas de formación inicial, mentoring* y de formación continua; y *iv) hacer del liderazgo escolar una profesión atractiva*. En cada uno de estos ámbitos tenemos déficits en España. Por ejemplo, el *iv*): hacer de la dirección escolar un ejercicio profesional atractivo. La falta continuada de candidatos, que debiera haber puesto en cuestión la elección cuando no había, en algunos casos hasta el 40 %, nada que elegir, así lo pone de manifiesto. Tanto por falta de incentivos en la carrera profesional (inexistente) como igualmente por incentivos económicos¹. Al final, los mejores suelen decir: «no me compensa», excepto si se precisan «puntos» para el concurso de traslados.

En cuanto a propuestas alternativas, al menos, tres cuestiones nucleares afectan a la dirección escolar: *i) la selección y el modo de acceso*; *ii) la formación inicial y permanente*, como vía de profesionalización; y *iii) la evaluación de la dirección*. Avanzar en una dirección con capacidad de liderazgo pedagógico supone incrementar la profesionalidad mediante una formación bien orientada, que debe afectar al modo de acceso y selección de los directivos, y en tercer lugar, obliga a replantear la evaluación de su ejercicio, tanto para el acceso como para la renovación o continuidad (Campo, 2018).

Un modelo que se calificaba de «democrático», por ser elegido por el Consejo Escolar, pero que —en realidad no era— cuando de modo continuado la Administración Educativa ha tenido que designar, al margen pues de procedimientos electivos, a más de la

¹ El *Panorama de la Educación 2018. Indicadores de la OCDE. Informe Español*, editado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), señala en la pág. 64: «El salario mínimo de un director de primera etapa de Educación Secundaria es un 46 % superior que el de un profesor para el promedio de países de la OCDE. En España supone una diferencia de un 23 % favorable al salario de los directores».

mitad de directores². Con variaciones entre comunidades así ha venido siendo hasta la actualidad. En algunos casos, por ejemplo, el País Vasco en 2009, hasta el 70 % de las escuelas tuvieron un director o directora nombrados de forma obligada por la Administración. El concurso de méritos para seleccionar al mejor profesional no funciona cuando no hay candidatos o cuando solo hay uno, como sucede en la mayoría de los casos. Algo funciona mal en este modo actual de entender la democracia en la dirección cuando pocos quieren ser elegidos, o cuando una lógica colegial de naturaleza corporativa impide el ejercicio de un liderazgo pedagógico. Algo similar ha ido ocurriendo en Portugal (Silva y Sá, 2017) por la falta de profesores candidatos al «Consejo directivo», teniendo que nombrar la Administración central para conseguir el funcionamiento efectivo de los órganos de gestión.

A la vez, otro tipo de regulaciones postburocráticas, como responsabilidad por los resultados, en una Nueva Gestión Pública, se vinculan a las anteriores. Como ha visto bien Joao Barroso (2012) esto suele generar inevitables tensiones, produciendo efectos contradictorios y distorsiones en el ejercicio de la dirección, dado que no es decidir entre A y no A, sino al tiempo las dos. En la toma de decisiones, particularmente conflictivas, debe poner en su lugar los dispositivos requeridos por la Administración, que van en contra de los intereses del establecimiento.

Esto ha generado una discusión entre las ventajas o no del procedimiento electivo y la necesidad o no de incrementar su profesionalización (Montero, 2008). Por otra parte, un modelo de dirección no profesional (docente que accede a la dirección), demanda la necesidad de una formación y profesionalización, que se ha tratado de suplir con determinados cursos de formación, una vez elegido y nombrado (Silva, 2013). En

Portugal como en España, la provisionalidad del cargo, dependiente de la elección, así como la ausencia de una carrera formal especializada de directores escolares, torna frágil la necesaria formación, distinta de la docente.

En fin, este modelo de dirección escolar, colegiada por un lado, pero administrativista-burocrático, crecientemente se ha ido mostrando insuficiente para incidir en la mejora de resultados de la escuela. Como comenta Pont (2017, p. 149): «mientras no se resuelvan estos desequilibrios, lo que puede realizarse mediante un modelo de trabajo colaborativo entre docentes y dirección, será difícil ejercer un liderazgo eficaz».

Se plantea ahora pasar de una dirección limitada a la gestión, a un liderazgo educativo o *dirección pedagógica*, como factor de primer orden para incidir en la mejora de la educación. Además, una cultura escolar individualista y de privacidad, sobre todo en la Educación Secundaria, impide tomar la enseñanza como un compromiso y responsabilidad colectiva. Un conjunto de barreras culturales y estructurales limitan gravemente tanto el trabajo colegiado de los profesores como el propio ejercicio de liderazgo pedagógico. Todo eso hace que, según datos recientes (OCDE, 2015, p. 84), España presente, comparativamente, uno de los índices más bajos de liderazgo pedagógico. En contraste, como constataba el primer Informe TALIS (OCDE, 2009, p. 191 y ss.), en muchos países de un papel de «administrador burocrático» se está pasando a un líder para el aprendizaje.

En este marco, el liderazgo pedagógico de los contextos anglosajones puede ser de suma utilidad para potenciar dicha mejora, como muestran la literatura y experiencias que hemos revisado ampliamente en un libro reciente (Bolívar, 2019b). Pero también hemos de ser conscientes que cambiar la cultura profesional exige alterar los papeles y relaciones entre los patrones existentes, rediseñando los espacios de trabajo, la formación de profesores, las estructuras organizativas y formas de pensar y desarrollar la enseñanza.

² Así, por ejemplo, en 2006 solo el 49 % de los candidatos a director de la escuela pública accedía al puesto a través de elecciones, según un Informe a la OCDE del MEC (2007) *Improving School Leadership: Background Report for Spain*. Ministerio de Educación y Ciencia (MEC). Disponible en <https://www.oecd.org/spain/38529289.pdf>

En el contexto español partimos de una cultura escolar que ha impedido, en gran medida, que los directivos escolares puedan ejercer un liderazgo pedagógico (Bolívar, 2006). Se suele entender que la labor de la dirección es administrativa, burocrática o de control, más que pedagógica, en especial si ello supone una intromisión en su actividad cotidiana o quehacer en el aula. Sin alterar dicha estructura, el liderazgo pedagógico de la dirección escolar corre el peligro de quedar en una buena propuesta pedagógica; pero retórica, sin posibilidad de implementación real (y generalizada) en nuestros centros educativos.

Hacer posible un liderazgo pedagógico exige cambios en la actual estructura organizativa. Cambiar un elemento, menos limitado a la normativa, sin hacerlo paralelamente en otros, solo conduce a nueva retórica. Sin alterar sustantivamente los modos organizativos y la cultura escolar, apostar por el «liderazgo pedagógico» de la dirección puede ser una salida irreal, retórica, que actúe como un «distractor». No obstante, como advertimos en otro lugar (Bolívar, 2012), una idea tan potente como la del liderazgo educativo, transferida de contextos anglosajones, tiene poco recorrido y pronto llega a agotarse si no se *realizan, con coherencia, otros elementos* de la política educativa y de la organización de las escuelas.

5. Otra gobernanza: autonomía al servicio de la mejora

Actualmente domina un cierto desengaño sobre la incapacidad de las reformas para cambiar de modo relevante la educación, en las aulas y las escuelas. Crecientemente se va extendiendo nuevos modos de regulación de la educación. Si una regulación burocrática se ha mostrado incapaz de mejorar significativamente la educación, en *otro tipo de gobernanza* se trata de dar mayores niveles de autonomía a las escuelas, articuladas por un liderazgo educativo, pero, en su lugar, en función de planes de mejora, deberán dar cuentas de la mejora producida (Barroso, 2003).

Como concluye en un reciente informe la Comisión Europea (European Commission, 2017), tras un análisis comparado de las políticas y las prácticas de gobernanza en los sistemas escolares europeos:

«Las reformas de las políticas y prácticas de gobierno y gestión son cruciales para abordar los desafíos relacionados con la calidad general de la educación escolar y, en particular, con respecto a la reducción de la brecha entre los alumnos aventajados y los más desfavorecidos [...]. En especial, una mayor autonomía de las escuelas sobre la gestión del personal y sobre la elaboración del currículum tiene un efecto positivo sobre la calidad; en particular si va unida a medidas que tiendan a responsabilizar a los actores y a mejorar el nivel de liderazgo educativo» (p. 1).

En suma, estamos ante «nuevos modos de regulación» de las políticas públicas en educación (Barroso, 2006; Maroy, 2008). De una regulación jerárquico-burocrática que se rige por normas uniformadas para todos, asegurando su cumplimiento; se está pasando a una *regulación postburocrática*, en la que las normas *a priori* son muy escasas, importando los resultados alcanzados. En esta segunda se goza, pues, de amplios niveles de autonomía, lo que importa es responder, mediante proyectos propios o contrato-programa, de los niveles comprometidos. De este modo, con las particularidades propias en educación, se trata de la «nueva gestión pública»: dar capacidad para tomar decisiones propias pero —a cambio (*quid pro quo*)— rendir cuentas, mediante los correspondientes mecanismos de evaluación. A nivel discursivo nos hemos hecho eco en España, pero con escasos intentos de implementación (con alguna excepción como Cataluña, durante breve tiempo).

Ante esto cabe decir que la verdadera autonomía no puede construirse sin confianza. Toda la regulación burocrática es expresión continuada de desconfianza. Actualmente se piensa que la confianza relacional es un elemento esencial, tanto para los esfuerzos del Estado para mejorar las prácticas, como para las reformas educacionales que aspiran a profundizar

las capacidades técnicas de los profesores (Bryk y Schneider, 2002). Confiemos en nuestro profesorado, en nuestros directivos, en los agentes educativos, en que lo que hacen es para responder mejor a los problemas. Pero la confianza no supone abandono en la práctica o dejar a las escuelas solas, al contrario, precisan más apoyo, pero personalizado y singular. Además, como contrapunto a la confianza, se deben tener previstos dispositivos para cuando la confianza depositada no ha sido correspondida en un buen uso al servicio de la mejora de la escuela.

Las escuelas como organizaciones, según ha mostrado la sociología de la enseñanza, están «débilmente articuladas», funcionando cada una independientemente en su aula. Por eso, transferir la responsabilidad de la mejora a las propias escuelas no prospera, cuando estas, están débilmente articuladas, funcionando cada una independientemente en su aula. Sin un liderazgo pedagógico fuerte no cabe autonomía de la escuela. La dirección escolar cuenta con un escaso margen para tomar decisiones, que vienen determinadas por el desarrollo. Además, las posibilidades de intervenir en asuntos de gestión de personal, alumnos o financiación, por poner algún ejemplo, son muy limitadas en las escuelas públicas. Pont (2017, p. 148) «el director tiene un margen de acción reducido, al no poder seleccionar su personal o tener que administrar el difícil equilibrio entre su función, el Consejo Escolar y el claustro de profesores, donde los docentes gozan de mucha independencia».

6. Conclusión: otra gestión escolar de la educación

En los escenarios inciertos actuales, donde se han producido grandes transformaciones sociales y políticas, alejados de la seguridad de los principios en que se ha asentado la educación en la modernidad, las políticas educativas han de ser reestructuradas. Se imponen otras formas de regulación, en una *nueva gobernanza* en educación, donde la autonomía en la gestión

y desarrollo del currículum por las propias escuelas toman un lugar central. Por tanto, actualmente se ha llegado a considerar que el núcleo del cambio educativo se sitúa, no a nivel micro de la sala de clase ni en el macro de las estructuras del sistema, sino en ese *nivel meso o intermedio* de la estructura del sistema que son las condiciones organizativas del establecimiento escolar. La escuela, cada escuela se constituye, así, en el epicentro de cualquier esfuerzo de mejora, como contexto de formación e innovación.

La autonomía y la flexibilidad son instrumentos que permiten a las escuelas mejorar la calidad del trabajo educativo, sin los cuales no se puede conseguir un éxito educativo para todos (Barroso, 2004). De este modo se quiere hacer frente a algunos de los problemas que arrastran nuestros sistemas educativos: unos programas curriculares inabarcables, escasa autonomía de los centros escolares públicos, división parcelada de asignaturas con escasa horizontalidad y transversalidad curricular, y una evaluación educativa en exceso uniformadora. Esto permite que cada escuela pueda tomar, dentro del marco general, sus propias opciones curriculares pudiendo pasar de una combinación total o parcial de disciplinas, por la alternancia, a lo largo del curso, de períodos de funcionamiento disciplinar con períodos de funcionamiento multidisciplinar, en trabajo colaborativo, mediante el desarrollo de trabajo práctico o experimental con recurso a desdoblamiento de clases u otra organización.

Como síntesis de nuestra propuesta, frente a un *gobierno tradicional* en la educación, donde una regulación homogénea y vertical, promovida desde la modernidad, ha dejado de dar respuesta a las problemáticas singulares y diversas de cada escuela, en su lugar, en una *nueva gobernanza*, se propone reconocer a cada escuela capacidad para adoptar soluciones propias y personalizadas a sus necesidades particulares. Por eso, se están extendiendo nuevos *modos de regulación* en las políticas educativas: de una tradición histórica centralizada; a una estrategia que sitúa el núcleo de dicho cambio en la autonomía de gestión

y curricular, así como su articulación en un liderazgo educativo.

La autonomía *precisa ser articulada* en las escuelas y gestionada por los equipos directivos. Esto obliga a replantear la dirección escolar, tal como la tenemos establecida, para que los equipos directivos puedan dar una unidad de acción y coherencia para asegurar buenos aprendizajes a todos los estudiantes, sin depender contingentemente del voluntarismo o compromiso individual de cada docente.

La autonomía de gestión y curricular debemos inscribirla, por un lado, en los planteamientos pedagógicos que pretenden adecuar y ajustar el currículum y las actividades de enseñanza y aprendizaje a las características y necesidades del alumnado y al contexto de cada escuela, como está haciendo con éxito Portugal (Bolívar, 2019a). No obstante, en una autonomía de gestión y curricular el Estado ha de seguir conservando su papel regulador de la educación para preservar, entre otros principios, la igualdad y equidad del servicio público de educación. En cualquier caso, paralelamente, exige una responsabilidad por los resultados, dando cuentas de la mejora producida.

En fin, de un paradigma de cambio «gestionado» desde fuera, se propone caminar a otro que capacite cada escuela para cambiar desde dentro. Por eso, se ha de posibilitar la construcción de la capacidad de cambio (*capacity-building*) de las escuelas y contar con un contexto de apoyo externo, al tiempo que presión para cambiar (Stoll, 2009). Sin dicha capacidad interna, hemos comprendido que los esfuerzos de innovación y cambio quedarán a la larga marginalizados. Los mejores diseños o reformas educativas están condenados a fracasar si no se cuenta con escuelas capacitadas para llevarlas a cabo. Dentro de la tradición de mejora de la escuela (*school improvement*), entendemos la capacidad de mejora de la escuela como la creación de condiciones y procesos que posibilitan el desarrollo de la escuela. Por tanto, actualmente se ha llegado a considerar que el núcleo del cambio educativo se sitúa, no a nivel micro de la sala de clase ni en el macro de las

estructuras del sistema, sino en ese *nivel meso o inter-medio* de la estructura del sistema que son las condiciones organizativas del establecimiento escolar.

Se precisan, pues, políticas de *fortalecimiento del rol directivo*, particularmente en aquellos casos como el español en que, institucionalmente, ocupa una posición inestable. Esto requiere y demanda, paralelamente, unas *condiciones estructurales* (de recursos, autonomía, profesionalización) para que una buena dirección sea posible. Al tiempo, como señalamos posteriormente, es preciso cambiar los procesos de selección, formación (inicial y permanente), evaluación de la dirección y su reconocimiento.

Referencias bibliográficas

- Almeida, J. A. (2011). Autonomia e gestão das escolas públicas. O Decreto-Lei nº. 75/2008, de 22 de Abril. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55(3), 1-9.
- Barroso, J. (2003). *A Escola Pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA.
- Barroso, J. (2004). La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués. *Revista de Educación*, 333, 117-140.
- Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa-Unidade de I & D de Ciências da Educação.
- Barroso, J. (2012). La gestion scolaire, entre modernisation et exigence démocratique. Le cas du Portugal. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 60, 55-64.
- Barroso, J. (2015). La régulation locale de l'éducation et la direction des établissements scolaires au Portugal. *Recherche et formation*, 78, 81-94.
- Bolívar, A. (2006). A Liderança Educacional e a Direção Escolar em Espanha: Entre a Necessidade e a (Im) possibilidade. *Administração Educacional*, 6, 76-93.
- Bolívar, A. (2012). *Políticas actuales de mejora y liderazgo educativo*. Archidona (Málaga): Ediciones Aljibe.
- Bolívar, A. (2015). The Comprehensive School in Spain: A Review of its Development Cycle and Crises. *European Educational Research Journal*, 14(3-4), 347-363.
- Bolívar, A. (2019a). Portugal se mueve: Autonomía y Flexibilidad curricular para promover el éxito escolar para todos. *Cuadernos de Pedagogía*, 495, 20-26.
- Bolívar, A. (2019b). *Una dirección escolar con capacidad de liderazgo pedagógico*. Madrid: La Muralla.

- Bolívar, A., & Moreno, J. M. (2006). Between Transaction and Transformation: The role of school principals as education leaders in Spain. *Journal of Educational Change*, 7(1-2), 19-31.
- Bryk, A. S., & Schneider, B. (2002). *Trust in schools: A core resource for improvement*. Nueva York, NY: Russell Sage Foundation.
- Campo, A. (2018). La selección de los directivos escolares en España: un diagnóstico preocupante. *Cuadernos de Pedagogía*, 490, 66-72.
- Castanheira, P., & Costa, J. A. (2011). From a collegially elected council to a director: The evolution of Portuguese school management. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 15, 2007-2011.
- Connolly, M. et al. (2019). *Handbook of School Organization*. Thousand Oaks, CA.: Sage Publications.
- Darling-Hammond, L. (2001). *El derecho de aprender: crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel.
- Elmore, R. F. (2003). Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 7(1-2), 9-48.
- European Commission (2017). *Study on governance and management policies in school education systems. Final report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurydice (2008). *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas*. Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE). Ministerio de Educación y Ciencia.
- LOPEG (1995) Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes.
- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? *Sociologie et sociétés*, 40(1), 31-55.
- Montero, A. (2008). El acceso a la dirección en el sistema educativo español. Dificultades para la definición de un modelo. *Revista de Educación*, 347, 275-298.
- OCDE (2009). *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*. Paris: OCDE Publishing.
- OCDE (2015). *Política educativa en perspectiva 2015. Hacer posibles las reformas*. Madrid: Fundación Santillana.
- Pont, B. (2017). *Reformas educativas: el caso del liderazgo escolar en perspectiva comparada* (Tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Pont, B., Nusche, D., y Moorman, H. (2009). *Mejorar el liderazgo escolar: Política y prácticas*. París: OECD.
- Salamé, J., & Dutercq, Y. (2015). Convergence et spécificités nationales de la direction des établissements scolaires en Europe. *Recherche et formation*, 78, 111-117.
- Silva, G. (2013). Preguntas fundamentales sobre la formación en administración educativa. *Organización y Gestión educativa*, 21(2), 12-18.
- Silva, G., & Sá, V. (2017). O diretor escolar em Portugal: formação e perfil profissional. *Espaço do Currículo*, 10(1), 62-81.
- Soares, T. S., & Carvalho, M. J. (2015). Racionalidades e representações na eleição do diretor da escola pública portuguesa. *Revista Lusófona de Educação*, 30, 123-138.
- Stoll, L. (2009). Capacity Building for School Improvement or Creating Capacity for Learning? A Changing Landscape. *Journal of Educational Change*, 10(2-3), 115-127.
- Tyack, D., & Tobin, W. (1994). The Grammar of Schooling: Why Has it Been so Hard to Change? *American Educational Research Journal*, 31(3), 453-479.
- Tyack, D., & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward Utopia: A Century of Public School Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press [Ed. Esp.: *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000].
- Viñao, A. (2004). La dirección escolar: un análisis genealógico-cultural. *Educação* (Porto Alegre), 27(53), 367-415. También en M. Fernández Enguita y M. Gutiérrez Sastre (coords.). *Organización escolar, profesión docente y entorno comunitario* (pp. 35-81). Madrid: Akal, 2005.

*En el próximo número de
Información Comercial Española. Revista de Economía*

Un nuevo contrato social en una nueva economía

El nuevo contrato social desde la perspectiva de la ciencia política

Libertad y desigualdad ¿hay disyuntiva?

Interdependencia y poder de mercado de las empresas

Plataformas y consecuencias laborales. El papel de los agentes sociales.

Distribución funcional de la renta en la nueva economía: desalineamiento
entre salarios y productividad y participación de las rentas del trabajo

Revolución tecnológica y desarrollo socio-económico:
una agenda para el mercado de trabajo

Renta Básica Universal y Renta Mínima: ¿soluciones para el futuro?

La empresa en un nuevo contrato social para la sostenibilidad:
del principio ético global a los modelos de negocio innovadores

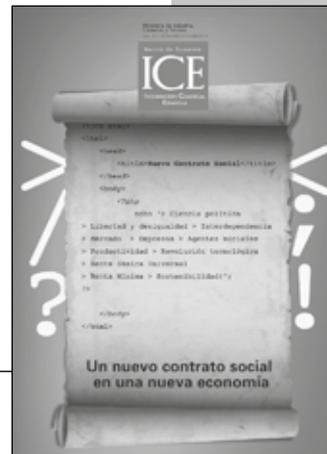
Últimos números
publicados:

***España ante el reto
demográfico***

***Multinacionales en
un cambiante contexto
internacional***

Números en preparación:

***Sostenibilidad para
la competitividad***



Coordinadores: Rafael Doménech y Vicente J. Montes Gan

Eva Flavia Martínez Orbegozo*

EL CENTRO Y LAS PRÁCTICAS DE COLABORACIÓN DOCENTE COMO MEDIOS PARA LA MEJORA EDUCATIVA

Los centros educativos son los entornos en los que materializar cualquier política educativa, por lo que su alto nivel de complejidad organizacional es un factor clave a considerar para la implementación efectiva de cambios orientados a una mejora educativa. Este artículo discute la capacidad colaborativa entre docentes como elemento fundamental de la cultura de los centros y especialmente relevante dado el alto grado de aislamiento docente en el caso español, revisa la evidencia que liga colaboración con desarrollo del profesorado y recoge elementos necesarios para potenciar espacios colaborativos en los centros junto a los retos asociados a ellos.

Schools and collaborative teaching practices as means for educational improvement

Schools are the environments in which educational policies are put into practice and, as such, their high level of organisational complexity is a key factor to consider for the effective implementation of changes aimed at educational improvement. This article discusses the capacity for collaboration among teachers as a fundamental element of school culture and especially relevant given the high degree of teacher isolation in the case of Spain. It reviews the evidence that links collaboration with teacher development and outlines the necessary elements to promote collaborative spaces in schools as well as the challenges associated with them.

Palabras clave: desarrollo docente, políticas educativas, organizaciones que aprenden, calidad de la instrucción, profesorado.

Keywords: teacher development, educational policies, learning organizations, education quality, teachers.
JEL: I20, I21.

1. Introducción

El profesor, y por extensión su práctica docente, se identifica repetidamente como el elemento del sistema educativo que más influye en el aprendizaje y éxito de sus estudiantes (Rivkin, Hanushek y Kain, 2005; Hattie, 2003). Dado este papel determinante, numerosas políticas educativas en las últimas décadas se han

enfocado en proponer programas orientados a incrementar la calidad del profesorado y la instrucción mediante la intervención en momentos clave de la carrera de un docente, desde su selección y formación inicial hasta su evaluación a lo largo de su práctica profesional (Kraft, Marinell, y Shen-Wei Yee, 2016). Un claro ejemplo de esta concepción del rol determinante del profesor se manifiesta en las políticas de rendición de cuentas que han caracterizado los programas de evaluación de profesorado en Estados Unidos desde la Ley federal de 2001, *No Child Left Behind*. Específicamente, el uso

*Universidad de Harvard.

Versión de agosto de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.910.6918>

de modelos de valor añadido¹ como medida del impacto de un profesor en un grupo de alumnos demuestra el creciente interés adquirido por aislar y cuantificar el peso del docente de manera individualizada.

Este enfoque en actuar sobre el papel del docente como un «agente individual» en el sistema, aunque probadamente relevante, puede minimizar, llegando incluso a ignorar, el hecho de que la actividad del profesorado se lleva a cabo dentro de los contextos de actuación compartidos que son los centros educativos y, por tanto, obviar la influencia que el contexto del centro tiene en la práctica docente y en los resultados de sus alumnos.

Este trabajo, por tanto, aboga por la necesidad de expandir la concepción del rol individual del profesor que actualmente domina el campo de las políticas educativas, y complementarla con la noción de centros educativos como organizaciones que ofrecen el contexto donde los docentes desarrollan su trabajo y que, por tanto, influyen en él. Este paradigma propone un cambio de escala en el análisis y la intervención, destacando el papel fundamental de los centros dentro de los procesos de implementación de programas y políticas educativas y, especialmente, como los entornos principales de desarrollo de los docentes. Específicamente, este artículo pretende exponer el potencial de los centros educativos para ser espacios colaborativos que, frente al alto nivel de aislamiento que existe en la práctica docente, estén al servicio de la mejora de la calidad del profesorado y, en última instancia, catalicen un impacto más positivo en el sistema y su alumnado.

Entender el valor de la colaboración docente es especialmente relevante en el caso del sistema educativo español, donde los niveles de aislamiento del profesorado son muy elevados. Según los resultados

del cuestionario *Teaching and Learning International Survey* (TALIS) 2018 sobre práctica docente, que se realizó encuestando a profesores de secundaria en 48 países, solo el 19 % de los docentes españoles dice participar en actividades de formación basadas en aprendizaje y observación entre iguales, un porcentaje bajo comparado con la media de 44 % de países de la OCDE. En la misma línea, solo el 24 % declara ser parte de una red de docentes, mientras que el promedio en la OCDE es del 40 % (OCDE, 2019).

Este artículo explora el papel de la colaboración docente en el desarrollo y aprendizaje del profesorado, exponiendo diferentes modelos de prácticas colaborativas, los mecanismos a través de los que ocurren, y los elementos y retos a tener en cuenta en el desarrollo de una cultura de colaboración en los centros. Para ello, el resto del artículo se desarrolla de la siguiente forma. El apartado 2 presenta los centros como organizaciones y unidades de implementación de reformas educativas marcadas por un alto grado de institucionalización. El apartado 3 los identifica como contextos de desarrollo profesional, específicamente a través de la colaboración de sus docentes, mientras que el apartado 4 recoge evidencias empíricas de distintos modelos de prácticas colaborativas para el desarrollo del profesorado y la mejora de la calidad educativa. El apartado 5 discute los retos de crear una cultura colaborativa e introducir cambios en un contexto de procesos institucionalizados, y el apartado 6 concluye destacando la importancia de aspirar a centros con altas capacidades organizacionales para posibilitar la adaptación e innovación.

2. Escuelas como unidades clave en la implementación de políticas educativas: consideraciones del estudio de organizaciones y teoría institucional aplicadas a centros educativos

La actividad docente se enmarca dentro de centros que funcionan como organizaciones. Es decir, las

¹ Los modelos de valor añadido son una medida de la calidad docente operacionalizada como la diferencia entre los resultados estimados de un grupo de estudiantes (utilizando como predictor fundamental los resultados de ese mismo grupo en años anteriores) y los resultados obtenidos en la realidad.

escuelas son unidades dentro del sistema educativo que operan de forma coordinada para alcanzar unos objetivos, relativamente definidos. Estos vienen dados tanto por elementos del sistema en que se integran, que son externos al centro, como por consideraciones intrínsecas a la propia organización (Scott y Davis, 2007; Bidwell, 2001). Además, la teoría institucional sugiere que los centros educativos son claros ejemplos de organizaciones con un alto nivel de institucionalización, es decir, sujetos a una serie de creencias, prácticas y estructuras que se dan por sentado y que se aceptan como válidas sin llegar a cuestionarse incluso cuando ya no son las adecuadas y no producen los resultados deseados (Meyer y Rowan, 1977; Scott, 1991).

Este alto grado de institucionalización hace que sea fundamental tener en cuenta al centro como una unidad clave del sistema en la que se van a materializar las reformas educativas, y un elemento que no se puede obviar para llevar a cabo cualquier tipo de cambio o innovación docente (Honig, 2006). La implementación adecuada de políticas, reformas o innovaciones educativas dependerá en gran medida de considerar o no el impacto que la introducción de nuevos programas tiene en un ecosistema complejo como el de un centro educativo, y de anticipar la demostrada resistencia al cambio de entornos altamente institucionalizados de este tipo (Rowan y Miskel, 1999; Zucker, 1977).

Las características organizativas bajo las cuales operan las escuelas, así como el contexto y la cultura de centro que quedan definidos por ellas, influyen en profesores y alumnos (Johnson, 1990; Johnson, Kraft, y Papay, 2012), siendo posible argumentar —tal y como se hace en este artículo— que, en última instancia, el efecto total de un centro es mayor que la suma de los efectos individuales de sus docentes. El todo es mayor que la suma de las partes, por lo que es importante entender cuáles son las características que definen o modifican este efecto de centro, y las relaciones que se establecen con su función educativa. En esta línea, numerosos estudios de carácter cualitativo identifican la variación en diferentes dimensiones relativas

al centro como organización (Lortie y Clement, 1975; Rosenholtz, 1989; Johnson, 1990), y más recientemente, un grupo de estudios ha investigado la asociación existente entre elementos de la cultura de centro y los resultados educativos de sus estudiantes (Kraft y Papay, 2014; Lee y Smith, 1996; Louis y Marks, 1998).

Una de las dimensiones destacadas repetidamente en estudios sobre cultura de centro escolar es el nivel de colaboración del profesorado (o falta de ella), particularmente con relación a la capacidad de los centros para cambiar, innovar, y adoptar nuevos programas y prácticas. Por ejemplo, Rosenholtz (1989) categoriza los 78 centros de su estudio como «en movimiento» (*moving*) o «atascados» (*stuck*). Para estos últimos, identifica altos niveles de aislamiento del profesorado en combinación con altos niveles de incertidumbre en las tareas a realizar por dichos profesores y asocia estos contextos a una mayor dificultad en el aprendizaje entre docentes. En otro estudio clásico de carácter cualitativo sobre centros escolares como organizaciones, Lortie y Clement (1975) también identifica esta combinación entre aislamiento del profesorado, falta de certeza y prácticas individuales como una barrera al cambio en las aulas. Estudios más recientes y a mayor escala como el de Y. Goddard, R. Goddard y Tschannen-Moran (2007) encuentran que existe una relación entre centros con mayor cultura de colaboración entre sus docentes y mejores resultados académicos de sus estudiantes.

El presente trabajo se enfoca precisamente en entender cómo el valor de la colaboración del profesorado dentro de las escuelas es un ejemplo que pone de manifiesto la importancia de considerar los centros educativos como unidades relevantes para intervenir y generar cambio en el sistema educativo. Las bases para argumentar su importancia se desarrollan a continuación, mostrando la integración de los procesos colaborativos como pieza clave en marcos que abogan por culturas de centro orientadas a la mejora, rompiendo con el aislamiento en la práctica docente y ofreciendo así oportunidades de desarrollo

y aprendizaje entre profesores que incrementen la capacidad educativa de los centros.

3. Colaboración docente como mecanismo de desarrollo profesional para la mejora de la calidad educativa

Del apartado anterior se desprende el papel clave de la colaboración docente, así como la implicación que tiene para el desarrollo del profesorado y la introducción de cambios en el sistema e innovaciones educativas. En esta línea, propuestas de mejora de la calidad de la educación como la de Hargreaves y Fullan (2012) ponen el énfasis en cultivar el «capital profesional» de los centros y de sus depositarios, los profesores. Para ello destacan la necesidad de contar con entornos colaborativos en las escuelas.

Bajo esta premisa, el centro se convierte en el espacio que acoge esta colaboración y la potencia, ofreciendo múltiples oportunidades de desarrollo y acompañamiento al profesorado, tanto en etapas iniciales de acceso a la profesión como en momentos más avanzados de la carrera docente. Por ejemplo, el valor del centro puede considerarse especialmente relevante cuando se pondera el hecho de que los mayores incrementos en la efectividad de un profesor se dan durante los primeros años de su carrera docente (Rockoff, 2004; Papay y Kraft, 2015). Esto parece sugerir la importancia de considerar el entorno del centro o centros donde se lleva a cabo el inicio de la práctica profesional, como el contexto en el que, al menos hasta cierto punto, se produce este aprendizaje de los profesores noveles. En esta misma línea, el hecho de que los años de experiencia profesional (especialmente durante los primeros años) sean un factor mucho más relevante a la hora de predecir la efectividad de un maestro que otros elementos característicos como el nivel de estudios y acreditaciones adquiridas, o las diferencias en programas de formación inicial (Jackson, Rockoff, y Staiger, 2014), también sugiere la preeminencia del contexto de los centros que acogen

las experiencias docentes y pone de relevancia implicaciones importantes para políticas educativas como las de formación de profesorado.

El valor y el potencial de la colaboración entre profesores resulta especialmente destacable en una profesión marcada por un alto nivel de aislamiento en la práctica docente, con un predominio de modelos educativos en los que el profesor instruye y trabaja de manera muy individual. Es importante destacar, no obstante, que al hablar de colaboración entre profesores, se requiere distinguir entre diferentes tipos de colaboración, sobre todo con relación al grado en que rompen (o no) con este aislamiento característico de la práctica docente. Little (1990) propone una gradación de menor a mayor intensidad en la colaboración e interdependencia entre docentes, sobre la que sitúa diferentes tipos de prácticas colaborativas en el siguiente orden:

- Intercambio de ideas y anécdotas.
- Asistencia entre docentes (normalmente solicitada por alguno de ellos).
- Intercambio de materiales y estrategias de instrucción.
- Práctica compartida, en la que los docentes instruyen, planifican o reflexionan sobre su enseñanza juntos.

Prácticas como las de los primeros tipos de colaboración del continuo de Little (1990) son habituales y se dan prácticamente en cualquier centro educativo, pero colaboraciones de mayor intensidad que realmente suponen romper con la práctica docente aislada y requieren mayor interdependencia entre profesores son menos comunes. De hecho, un cuestionario sobre prácticas docentes llevado a cabo sobre una muestra representativa de profesores de primaria y secundaria en Estados Unidos deja constancia de esta variación en los niveles más fuertes de colaboración y su presencia en centros en mayor o menor medida (MetLife Foundation, 2009). Prácticamente todos los docentes que participaron en el estudio dicen tomar parte en prácticas colaborativas, pero hay

grandes diferencias entre tipos de colaboración que requieren diferentes niveles de interdependencia en la actividad del profesorado. Por ejemplo, así como el porcentaje de encuestados que frecuentemente revisa el trabajo de estudiantes con otros docentes es alto (68 %), el de aquellos que frecuentemente participan en observaciones de aula de otros compañeros para ofrecerles *feedback* sobre su instrucción es mucho menor (22 %). Es decir, prácticamente la totalidad de docentes colaboran de manera superficial, pero pocos colaboran profundamente.

A modo comparativo para el caso español, las distintas ediciones del cuestionario TALIS ya mencionado ofrecen estadísticas donde se indican que, mientras que las actividades de menor interdependencia también se dan en gran medida en los centros españoles, aquellas que requieren mayores niveles de colaboración son aún más escasas que en el caso de Estados Unidos o que la media de los países de la OCDE. El cuestionario llevado a cabo en 2013 (OCDE, 2014) distinguía entre *actividades de coordinación* y *actividades de colaboración profesional*, mostrando los resultados una clara división entre unas y otras para el caso español. Las actividades de coordinación, que requieren menores niveles de interdependencia e intensidad colaborativa (puesta en común de criterios de evaluación, participación en reuniones de equipo, intercambio de materiales didácticos o discusión sobre el progreso de estudiantes concretos) están ampliamente extendidas entre los docentes y son comunes en los centros españoles. Por el contrario, las actividades de colaboración profesional (enseñar conjuntamente con otros profesores en la misma clase u observar las clases de otros compañeros y dar *feedback*) son tareas en las que altos niveles de profesores declaran nunca haber participado: casi un 70 % del profesorado español nunca ha impartido clases con otro compañero en la misma aula, siendo este el porcentaje más alto dentro de los países del estudio, y el 87 % nunca ha observado a otro docente, un dato muy superior a la media del 48 % que se da en los países de la OCDE.

Ante este nivel de aislamiento docente, cabe plantear la cuestión del valor que emplear prácticas colaborativas en los centros puede añadir a la práctica docente y por extensión al aprendizaje de los estudiantes. A continuación, se describen diferentes modelos de colaboración entre profesores prestando especial atención a su conexión con la mejora del profesorado mediante el aprendizaje y el desarrollo de habilidades docentes.

4. Modelos y evidencia empírica sobre el papel de los centros como entornos de colaboración para el desarrollo docente

Con la intención de indagar en la relación existente entre el centro como espacio de colaboración, las diferentes prácticas colaborativas que se pueden dar en ellos, y su potencial para fomentar el aprendizaje y el desarrollo de los docentes, así como en la influencia final de estos elementos en los resultados educativos del alumnado, se describen a continuación diferentes estudios que de forma empírica intentan entender estas relaciones y los mecanismos sugeridos para explicarlas.

Esta evidencia sobre desarrollo y aprendizaje docente se ordena en base al nivel de *diseño y estructuración de la colaboración* (distinguiendo entre colaboración informal en el día a día del funcionamiento del centro y colaboración estructurada dentro de procesos y programas en los centros), así como al *número de docentes involucrados en la colaboración* (distinguiendo entre colaboración en grupos y por parejas). De esta forma, los estudios discutidos a continuación se presentan agrupados en las categorías resumidas en el Cuadro 1.

Desarrollo y aprendizaje docente por exposición natural a la práctica de otros compañeros

Uno de los mecanismos que puede explicar el aprendizaje y desarrollo de los docentes, y que refleja la importancia del contexto del centro, es la posibilidad

CUADRO 1

COLABORACIÓN DOCENTE PARA EL DESARROLLO Y APRENDIZAJE DEL PROFESORADO

Colaboración informal:

- Colaboración por exposición natural a otros docentes, aprendizaje por contagio entre pares

Colaboración estructurada:

- Colaboración en grupos de docentes (comunidades de aprendizaje, equipos de instrucción)
- Colaboración entre parejas de docentes (*feedback* y evaluación entre pares, mentoría y tutorización)

FUENTE: Elaboración propia.

de que un profesor aprenda y mejore por la interacción con otros docentes a los que está expuesto por el simple hecho de trabajar en el mismo entorno.

En un trabajo fundamental en la literatura de la economía de la educación, Jackson y Bruegmann (2009) explotan la variación introducida por los cambios de profesores en un mismo nivel escolar de un año a otro para identificar y cuantificar este efecto de contagio entre pares. Utilizando datos de Carolina del Norte, su estudio concluye que la efectividad de un profesor determinado, medida como función del crecimiento académico de sus alumnos, aumenta cuando un profesor más efectivo entra a formar parte del equipo educativo de su mismo curso. Los resultados del análisis también muestran que esta mejora no desaparece si el nuevo profesor vuelve a cambiar de curso, lo cual sugiere que el aprendizaje perdura en el tiempo, y que el efecto es mayor en profesores noveles. El estudio además estima en un 20 % el porcentaje de variación en el desempeño de un profesor en un determinado momento que se puede explicar por el nivel de efectividad de compañeros con los que ha compartido curso en años previos, lo cual evidencia la importancia del contexto del centro en el desarrollo docente.

Sun, Loeb y Grissom (2017) utilizan el mismo mecanismo de identificación aplicado a datos de Miami obteniendo resultados consistentes con el estudio anterior, y lo amplían al comprobar que este efecto de aprendizaje

por contagio es asimétrico: mientras que introducir en el equipo docente un profesor relativamente más efectivo tiene un impacto positivo, un profesor relativamente menos efectivo no reduce la efectividad de sus compañeros. Este resultado es consistente con la hipótesis de que el mecanismo de mejora tiene que ver con un aprendizaje que se mantiene y puede servir como evidencia para fundamentar la creación de equipos de profesores que mezclen distintos niveles de efectividad.

Desarrollo y aprendizaje docente mediante procesos colaborativos entre grupos de profesores

La investigación empírica también analiza la relación entre desarrollo docente y colaboración cuando esta se da de forma estructurada y como componente clave dentro de programas diseñados para la mejora de la instrucción.

Los estudios de Gallimore, Ermeling, Saunders, y Goldenberg (2009) y Saunders, Goldenberg, y Gallimore (2009) se fijan en una intervención en nueve centros de educación infantil en California dirigida a grupos de trabajo de profesores. Este programa se basaba en poner en práctica en equipos de docentes un protocolo para diseñar e implementar intervenciones enfocadas a resolver un problema de instrucción identificado previamente por el grupo e incluía formación

a directores y profesores en este método de trabajo basado en problemas. Los equipos de profesores debían reunirse dos o tres veces al mes, identificar un problema concreto que considerasen importante para mejorar el rendimiento de sus estudiantes, diseñar un plan e implementarlo. En los nueve centros donde se implementó el programa, los resultados de los estudiantes superaron los de aquellos en los centros del grupo control. Un punto interesante que destacar de este trabajo es que los resultados comenzaron a aparecer en la segunda fase del programa, una vez pasado un tiempo y cuando la formación asociada al protocolo de diseño de soluciones se extendió más allá de los equipos directivos hasta incluir al resto de profesores de los equipos colaborativos. Esto sugiere la importancia de considerar el tiempo necesario y los cambios culturales que se deben adoptar a nivel de centro para llevar a cabo una colaboración efectiva.

En un estudio a mayor escala en Miami, incluyendo más de 300 centros y 9.000 profesores, Ronfeldt, Farmer, McQueen y Grissom (2015) crean una medida de la capacidad de colaboración de los centros y la utilizan para cuantificar la calidad de las prácticas colaborativas de los equipos de instrucción presentes en las escuelas estudiadas. En este caso, los autores investigan el fenómeno de la colaboración en equipos que, sin participar en programas tan estructurados como el caso previo en California, llevan a cabo, en mayor o menor medida, actividades relacionadas con la instrucción que requieren la colaboración entre docentes (por ejemplo, en equipo, diseñar materiales pedagógicos, planificar y diseñar estrategias de aula, revisar resultados de estudiantes, o coordinar el desarrollo de las lecciones y el currículo). El estudio cuantifica la calidad de la colaboración en los centros en función a estas dimensiones colaborativas y encuentra una asociación positiva entre los centros que muestran mayores niveles en la escala de colaboración y aquellos en los que los estudiantes obtienen mejores resultados. En los centros con mejores niveles de colaboración también se da una mejora más rápida de la efectividad de los docentes.

Desarrollo y aprendizaje docente mediante colaboración entre parejas de docentes: *feedback* y evaluación entre pares, tutores de instrucción y mentores

Finalmente, dentro del sistema educativo podemos encontrar diferentes estructuras de trabajo entre parejas de profesores (o de profesores con otros agentes que actúan dentro del contexto del centro) que se pueden considerar procesos de colaboración implementados con el fin de promover el desarrollo y aprendizaje de los docentes involucrados.

En un estudio experimental en Tennessee, Papay, Taylor, Tyler y Laski (2016) estiman el efecto causal de emparejar a profesores con distintos niveles de rendimiento en diferentes áreas de la práctica docente. Teniendo en cuenta las puntuaciones de docentes de un mismo centro en una rúbrica de habilidades relacionadas con la instrucción (gestionar el aula, proponer preguntas para comprobar la comprensión, clarificar conceptos con explicaciones, etc.) se crearon parejas en las que uno de los dos docentes dominaba al menos una de estas áreas y en la cual el otro tenía que mejorar. Se instó a las parejas a trabajar conjuntamente, identificando objetivos de mejora, diseñando e implementando estrategias para conseguirlos y observándose mutuamente analizando después sus prácticas en el aula. Al concluir un año de estas colaboraciones, los estudiantes de los profesores que necesitaban mejorar en los colegios en los que aleatoriamente se había implementado el trabajo por parejas obtuvieron mejores resultados académicos comparados con los estudiantes de aquellos colegios del grupo de control en el que no se puso en marcha el programa. La magnitud del efecto en las clases de los profesores con necesidad de mejora se estimó en 0,12 desviaciones estándar (ds), un efecto equivalente a la diferencia que existe entre tener a un profesor novel y uno con entre cinco y diez años de experiencia. El efecto de mejora en los profesores perdura en el tiempo, lo cual sugiere aprendizaje de habilidades por parte de los docentes. El impacto se

da a distintos niveles de experiencia docente, es decir, no solo en profesores noveles, sino también entre profesores con más años de experiencia, y el efecto es mayor en pares en los que el algoritmo de emparejamiento consigue unir docentes en base a un mayor número de habilidades de las que pueden aprender entre ellos.

Un tipo de colaboración similar se da en modelos de trabajo con mentores y tutores de instrucción, aunque es importante señalar que, en estos casos, la colaboración ya no es entre profesores en igualdad de condiciones, sino que, en mayor o menor medida, existe una diferenciación de roles entre el profesor que es sometido al programa y el que actúa como mentor o tutor (en algunos casos estos últimos son profesores del propio centro y en otros son tutores profesionales externos). A pesar de esta distinción, muchos de los elementos de soporte de estos programas, como las observaciones de aula o las sesiones de *feedback*, son componentes de apoyo y aprendizaje presentes en los modelos de colaboración formales indicados hasta ahora, por lo que es interesante revisar la evidencia existente con relación a esta otra modalidad colaborativa.

En un metaanálisis de programas de tutorización, Kraft, Blazar y Hogan (2018) revisan estudios que utilizan métodos causales para identificar el impacto de este tipo de programas en la práctica docente y en el desempeño de los estudiantes. Incluyen programas que encajan en una definición de tutorización que califican como amplia: estudian programas en los que tutores o pares observan a docentes para ofrecerles *feedback* sobre su instrucción, dándose este apoyo de forma continuada durante un período de tiempo concreto de al menos un semestre. Combinando los resultados de los 60 estudios que analizan, obtienen efectos de 0,49 ds en la calidad de la instrucción y de 0,18 ds en desempeño académico de los estudiantes. Los autores destacan que gran parte de la magnitud de estos efectos se explica por programas de tutorización pequeños, aplicados a niveles y materias concretos, y señalan que cuando amplían el estudio a programas de mayor escala que actúan

sobre un mayor número de docentes, los efectos se reducen enormemente. Otros estudios intentan identificar los elementos de estos programas de tutorización que parecen ser relevantes para asegurar su efectividad. Blazar y Kraft (2015) señalan como mecanismos importantes la calidad de los tutores y la cantidad de sesiones. Glazerman *et al.* (2010) discuten la importancia de contar con tutores a tiempo completo, y Rockoff (2008) concluye que los mentores más efectivos son aquellos profesores con experiencia previa en el centro en el que se lleva a cabo el acompañamiento, lo cual puede ser un indicador de la importancia de conocer el contexto y la cultura del centro.

Por último, un último modelo de colaboración es la evaluación de docentes entre pares. Taylor y Tyler (2012) estudian el programa de evaluación de profesorado existente en Cincinnati que incluye como evaluadores al director del centro, pero también a profesores externos que evalúan a compañeros de otros centros. Los autores utilizan efectos fijos a nivel de profesor para comparar el rendimiento del profesorado antes y después de la implementación del programa de evaluación y encuentran un efecto positivo en los resultados de los estudiantes de los profesores evaluados. El programa incluye observaciones de aula en las que el profesor es puntuado en una rúbrica, acompañadas por *feedback* posterior, tanto en persona como por escrito. Los resultados sugieren que la mejora experimentada por sus alumnos es consistente con un modelo en el que los profesores aprenden y mejoran al recibir información sobre su práctica docente mediante el *feedback* de pares tras las observaciones de aula. Además, resulta interesante que el estudio se limita a profesores que se encuentran a mitad de su carrera profesional y que son evaluados por primera vez después de contar con al menos ocho años de experiencia docente, sugiriendo que este tipo de intervenciones pueden ser efectivas a lo largo de toda la carrera profesional.

Todos estos ejemplos de prácticas colaborativas ofrecen evidencia de la importancia que un entorno colaborativo puede tener en el desarrollo de

los docentes. No obstante, al examinar los elementos necesarios para implementar algunos de estos programas se puede anticipar la necesidad del cambio cultural que ha de darse en centros y profesores para que estos modelos sean efectivos. A continuación, se discuten estos retos y se destacan algunos elementos e instrumentos clave para potenciar la colaboración, prestando atención a aquellos que son especialmente escasos en el contexto educativo español.

5. Cambio cultural y retos en la creación de entornos colaborativos en los centros

Hargreaves y Fullan (2012) proponen dos claves para guiar la generación de entornos colaborativos en centros educativos:

1) Construir y promover una cultura de colaboración en los centros es un proceso que en gran medida sucede de manera informal y que requiere tiempo. No obstante, para que el cambio cultural arraigue es necesaria cierta estructura y planificación, no pudiendo confiarlo exclusivamente a la espontaneidad de los procesos informales.

2) La cultura de colaboración se debe apoyar sobre estructuras que organicen los momentos de encuentro, la planificación, las reuniones, los protocolos, los equipos, pero tratar de forzar estos procesos e intentar imponerlos a los agentes que van a participar en ellos puede impedir el establecimiento real de espacios colaborativos efectivos.

La evidencia presentada en el apartado sobre experiencias colaborativas y desarrollo docente ayuda a ilustrar estas dos consideraciones. El efecto contagio entre docentes por el hecho de trabajar juntos y el aprendizaje que resulta de él (Jackson y Bruegmann, 2009; Sun *et al.*, 2017) indica que ciertas estructuras de colaboración se dan de forma natural en el día a día informal de los centros. Al mismo tiempo, la existencia de un programa claramente estructurado sobre el que construir la práctica colaborativa como el caso de los equipos de docentes orientados a resolver problemas

de instrucción (Gallimore *et al.*, 2009; Saunders *et al.*, 2009) parece ayudar al desarrollo de una colaboración efectiva. También este ejemplo muestra la necesidad de dar tiempo para que los procesos se adopten, y el hecho de que la implementación tuviera que darse en todos los niveles de la estructura escolar, y no solo en los equipos directivos, antes de ver efectos, indica la importancia de involucrar a todos los agentes en procesos de cambio que conllevan introducir y asimilar nuevas prácticas en la cultura de centro.

Fijándonos en concreto en el caso del sistema educativo español, el repaso a las evidencias sobre el valor de la colaboración en los centros como mecanismo para el aprendizaje y el desarrollo de los docentes pone de manifiesto que muchas de estas formas de colaboración requieren de este tipo de cambios culturales para instaurar prácticas que a día de hoy no son habituales. Por ejemplo, los datos de TALIS (OCDE, 2019) respecto a programas de tutorización muestran la baja presencia de este tipo de apoyo docente en el caso español comparado con el resto de los países del estudio: mientras que el 58 % de los docentes españoles de secundaria trabajan en centros sin programas de tutorización, ni para profesores noveles ni para el resto del profesorado, la media de la OCDE para docentes en esta situación se reduce al 37 %.

Otra práctica cuya introducción también requeriría cambios culturales en nuestro sistema es el trabajo de grupos de profesores en equipos de instrucción docente. En sus formas más intensivas, estos equipos de docentes pueden trabajar de forma muy estructurada en torno a la investigación y resolución de un problema concreto (Gallimore *et al.*, 2009; Saunders *et al.*, 2009), enfocándose en un grado o materia específica a modo de equipos y comunidades de aprendizaje profesional (Graham, 2007; Stoll, Bolam, McMahon, Wallace y Thomas, 2006), o en torno al diseño, implementación y evaluación de lecciones concretas como en la metodología de *estudio de lecciones (lesson study)* originaria de Japón (Lewis, Perry y Murata, 2006). Existe mucha variación en el tipo de actividad e intensidad de

la colaboración de estos equipos de instrucción, pero hay elementos comunes entre los que se incluyen la planificación conjunta, la reflexión sobre el trabajo de los alumnos, la observación y *feedback* entre miembros del equipo.

Finalmente, muchos de estos modelos de colaboración hacen uso de herramientas de observación de aula, que suelen incluir rúbricas para guiar las observaciones y los procesos de *feedback* entre pares, o para identificar áreas de mejora y apoyo específico en las que enfocar el trabajo de tutores y mentores. Existen numerosas rúbricas que forman parte de protocolos de observación que se han desarrollado como instrumentos de medición de la práctica docente. Pueden estar diseñados para capturar elementos generales de esta práctica y del entorno educativo como es el caso del instrumento *Classroom Assessment Scoring System* (CLASS), ver La Paro, Hamre y Pianta (2012), el del *Framework for Teaching* (Danielson, 2013) o el instrumento TEACH desarrollado por el Banco Mundial (Molina *et al.*, 2018). También existen instrumentos más específicos enfocados en una materia concreta como es el caso del instrumento *Mathematical Quality of Instruction* (MQI) ver Hill *et al.* (2008) para medir la calidad de la instrucción en matemáticas.

Los ejemplos de instrumentos y protocolos aquí mencionados han sido validados y utilizados a gran escala como parte de sistemas de evaluación formal del profesorado o proyectos enfocados a mejorar la calidad docente, como el Proyecto de Medición de la Efectividad Docente (MET, por sus siglas en inglés) de la Fundación Bill y Melinda Gates para identificar prácticas docentes efectivas o el proyecto TEACH del Banco Mundial enfocado en la monitorización y mejora de la calidad educativa en países de ingreso medio y bajo). Aunque empleados en este tipo de sistemas de medición formal suelen hacer uso de evaluadores entrenados en los protocolos de observación y puntuación en la rúbrica, existen estudios que sugieren la fiabilidad estadística de estos instrumentos utilizados entre pares en el contexto de los centros educativos cuando

se utilizan combinaciones adecuadas de número de observadores y lecciones observadas (Ho y Kane, 2013). Existe evidencia también de la capacidad de estos instrumentos de observación para medir sin sesgos la calidad docente del profesorado (Bacher-Hicks, Chin, Kane, y Staiger, 2017) y otros análisis sugieren que el mero hecho de utilizar este tipo de rúbricas como guía en la práctica docente puede ayudar a la mejora de esta (Kane, Taylor, Tyler, y Wooten, 2011). Por todo ello, parece importante considerar el uso que se puede hacer de estas herramientas de observación dentro de procesos de colaboración y apoyo docente en los centros, particularmente dada la ausencia de estos instrumentos en las aulas españolas, aunque, de nuevo, teniendo en cuenta el aprendizaje de nuevas prácticas y los cambios culturales que requieren.

6. Conclusión

Los centros como organizaciones dentro del sistema educativo ofrecen los contextos concretos donde implementar políticas educativas y las creencias, normas y hábitos que definen su funcionamiento pueden ayudar o impedir la implementación efectiva de prácticas nuevas. La capacidad colaborativa es uno de los elementos clave que define la cultura de un centro, llegando incluso a ser determinante en la habilidad de los centros para adaptarse y adoptar cambios (Bridwell-Mitchell, 2015; Bridwell-Mitchell, 2016). Además, la colaboración entre docentes ofrece múltiples mecanismos para el desarrollo y la mejora del capital profesional de los centros, siendo un pilar clave para la transformación de las escuelas en organizaciones capaces de adaptación y mejora continua (Fullan, 1995; Senge, Cambron-McCabe, Lucas, Smith y Dutton, 2012; Kegan y Lahey, 2016). Este trabajo repasa la evidencia ligada a la colaboración educativa para refutar la idea de que el límite de mejora del sistema educativo está en el profesor entendido como agente individual y para abogar por el valor de los centros como entornos colaborativos. Bajo este enfoque, especialmente relevante en el caso español dado el alto nivel de

aislamiento en la práctica docente, los centros educativos tienen el potencial de convertirse en focos clave de intervención para conseguir cambios y mejoras significativas en el sistema, algo que el diseño y la implementación de políticas educativas deben tener muy presente en su propósito de crear las condiciones necesarias para el aprendizaje y desarrollo de todos sus alumnos.

Referencias bibliográficas

- Bacher-Hicks, A., Chin, M. J., Kane, T. J., & Staiger, D. O. (2017). An evaluation of bias in three measures of teacher quality: Value-added, classroom observations, and student surveys. *National Bureau of Economic Research*. (No. w23478).
- Bidwell, C. E. (2001). Analyzing schools as organizations: Long-term permanence and short-term change. *Sociology of education*, 100-114.
- Blazar, D., & Kraft, M. A. (2015). Exploring mechanisms of effective teacher coaching: A tale of two cohorts from a randomized experiment. *Educational evaluation and policy analysis*, 37(4), 542-566.
- Bridwell-Mitchell, E. N. (2015). Theorizing teacher agency and reform: How institutionalized instructional practices change and persist. *Sociology of Education*, 88(2), 140-159.
- Bridwell-Mitchell, E. N. (2016). Collaborative institutional agency: How peer learning in communities of practice enables and inhibits micro-institutional change. *Organization Studies*, 37(2), 161-192.
- Danielson, C. (2013). The framework for teaching evaluation instrument, 2013. Instructionally focused edition. Retrieved January, 17, 2017.
- Fullan, M. (1995). The school as a learning organization: Distant dreams. *Theory into practice*, 34(4), 230-235.
- Gallimore, R., Ermeling, B. A., Saunders, W. M., & Goldenberg, C. (2009). Moving the learning of teaching closer to practice: Teacher education implications of school-based inquiry teams. *The elementary school journal*, 109(5), 537-553.
- Glazerman, S., Isenberg, E., Dolfen, S., Bleeker, M., Johnson, A., Grider, M., & Jacobus, M. (2010). Impacts of Comprehensive Teacher Induction: Final Results from a Randomized Controlled Study. NCEE 2010-4027. *National Center for Education Evaluation and Regional Assistance*.
- Goddard, Y. L., Goddard, R. D., & Tschannen-Moran, M. (2007). A theoretical and empirical investigation of teacher collaboration for school improvement and student achievement in public elementary schools. *Teachers college record*, 109(4), 877-896.
- Graham, P. (2007). Improving teacher effectiveness through structured collaboration: A case study of a professional learning community. *RMLE Online*, 31(1), 1-17.
- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). Professional capital: Transforming teaching in every school. *Teachers College Press*.
- Hattie, J. A. C. (2003, October). Teachers make a difference: What is the research evidence? Paper presented at the Building Teacher Quality: What does the research tell us ACER Research Conference, Melbourne, Australia. Available at http://research.acer.edu.au/research_conference_2003/4/
- Hill, H. C., Blunk, M. L., Charalambous, C. Y., Lewis, J. M., Phelps, G. C., Sleep, L., & Ball, D. L. (2008). Mathematical knowledge for teaching and the mathematical quality of instruction: An exploratory study. *Cognition and instruction*, 26(4), 430-511.
- Ho, A. D., & Kane, T. J. (2013). The Reliability of Classroom Observations by School Personnel. Research Paper. MET Project. *Bill & Melinda Gates Foundation*.
- Honig, M. I. (2006). *New directions in education policy implementation*. Suny Press.
- Jackson, C. K., & Bruegmann, E. (2009). Teaching students and teaching each other: The importance of peer learning for teachers. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(4), 85-108.
- Jackson, C. K., Rockoff, J. E., & Staiger, D. O. (2014). Teacher effects and teacher-related policies. *Annual Review of Economics*, 6(1), 801-825.
- Johnson, S. M. (1990) *Teachers at work: Achieving success in our schools*. New York, NY: Basic Books.
- Johnson, S. M., Kraft, M. A., & Papay, J. P. (2012). How context matters in high-need schools: The effects of teachers' working conditions on their professional satisfaction and their students' achievement. *Teachers College Record*, 114(10), 1-39.
- Kane, T. J., Taylor, E. S., Tyler, J. H., & Wooten, A. L. (2011). Identifying effective classroom practices using student achievement data. *Journal of human Resources*, 46(3), 587-613.
- Kegan, R., & Lahey, L. L. (2016). *An everyone culture: Becoming a deliberately developmental organization*. Harvard Business Review Press.
- Kraft, M. A., & Papay, J. P. (2014). Can professional environments in schools promote teacher development? Explaining heterogeneity in returns to teaching experience. *Educational evaluation and policy analysis*, 36(4), 476-500.
- Kraft, M. A., Marinell, W. H., & Shen-Wei Yee, D. (2016). School organizational contexts, teacher turnover, and student achievement: Evidence from panel data. *American Educational Research Journal*, 53(5), 1411-1449.
- Kraft, M. A., Blazar, D., & Hogan, D. (2018). The effect of teacher coaching on instruction and achievement: A meta-analysis of the causal evidence. *Review of Educational Research*, 88(4), 547-588.

- La Paro, K. M., Hamre, B. K., & Pianta, R. C. (2012). *Classroom Assessment Scoring System (CLASS) manual*. Baltimore, MD: Brookes.
- Lee, V. E., & Smith, J. B. (1996). Collective responsibility for learning and its effects on gains in achievement for early secondary school students. *American journal of education*, 104(2), 103-147.
- Lewis, C., Perry, R., & Murata, A. (2006). How should research contribute to instructional improvement? The case of lesson study. *Educational researcher*, 35(3), 3-14.
- Little, J. W. (1990). The persistence of privacy: Autonomy and initiative in teachers' professional relations. *Teachers college record*, 91(4), 509-536.
- Lortie, D. C., & Clement, D. (1975). *Schoolteacher: A sociological study*. Chicago: University of Chicago Press.
- Louis, K. S., & Marks, H. M. (1998). Does professional community affect the classroom? Teachers' work and student experiences in restructuring schools. *American journal of education*, 106(4), 532-575.
- MetLife Foundation. (2009). *The MetLife survey of the American Teacher: Collaborating for student success*. Available at <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED509650.pdf>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Molina, E., Fatima, S. F., Ho, A. D., Melo Hurtado, C. E., Wilichowski, T., & Pushparatnam, A. (2018). Measuring Teaching Practices at Scale: Results from the Development and Validation of the Teach Classroom Observation Tool (English). *Policy Research Working Paper*; (No. WPS 8653). Washington, D.C.: World Bank Group. Available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/464361543244734516/Measuring-Teaching-Practices-at-Scale-Results-from-the-Development-and-Validation-of-the-Teach-Classroom-Observation-Tool>
- OCDE (2014). *TALIS 2013 results: An international perspective on teaching and learning*. OECD Publishing.
- OCDE (2019). *TALIS 2018 results: Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*. OECD Publishing.
- Papay, J. P., & Kraft, M. A. (2015). Productivity returns to experience in the teacher labor market: Methodological challenges and new evidence on long-term career improvement. *Journal of Public Economics*, 130, 105-119.
- Papay, J. P., Taylor, E. S., Tyler, J. H., & Laski, M. (2016). Learning job skills from colleagues at work: Evidence from a field experiment using teacher performance data. *National Bureau of Economic Research*. (No. w21986).
- Rivkin, S. G., Hanushek, E. A., & Kain, J. F. (2005). Teachers, schools, and academic achievement. *Econometrica*, 73(2), 417-458.
- Rockoff, J. E. (2004). The impact of individual teachers on student achievement: Evidence from panel data. *American economic review*, 94(2), 247-252.
- Rockoff, J. E. (2008). Does mentoring reduce turnover and improve skills of new employees? Evidence from teachers in New York City. *National Bureau of Economic Research*. (No. w13868).
- Ronfeldt, M., Farmer, S. O., McQueen, K., & Grissom, J. A. (2015). Teacher collaboration in instructional teams and student achievement. *American Educational Research Journal*, 52(3), 475-514.
- Rosenholtz, S. (1989). *Teachers' workplace: The social organization of schools* (Research on teaching monograph series). White Plains, N.Y.: Longman.
- Rowan, B., & Miskel, C. G. (1999). Institutional theory and the study of educational organizations. *Handbook of research on educational administration*, 2, 359-383.
- Saunders, W. M., Goldenberg, C. N., & Gallimore, R. (2009). Increasing achievement by focusing grade-level teams on improving classroom learning: A prospective, quasi-experimental study of Title I schools. *American Educational Research Journal*, 46(4), 1006-1033.
- Scott, W. R. (1991). Unpacking institutional arguments. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2007). *Organizations and organizing: Rational, natural, and open systems perspectives*. Upper SaddleRiver, NJ: Prentice-Hall.
- Senge, P., Cambron-McCabe, N., Lucas, T., Smith, B., & Dutton, J. (2012). *Schools that learn: A fifth discipline fieldbook for educators, parents, and everyone who cares about education*. Broadway Business.
- Stoll, L., Bolam, R., McMahon, A., Wallace, M., & Thomas, S. (2006). Professional learning communities: A review of the literature. *Journal of educational change*, 7(4), 221-258.
- Sun, M., Loeb, S., & Grissom, J. A. (2017). Building teacher teams: Evidence of positive spillovers from more effective colleagues. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 39(1), 104-125.
- Taylor, E. S., & Tyler, J. H. (2012). The effect of evaluation on teacher performance. *American Economic Review*, 102(7), 3628-3651.
- Zucker, L. G. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence. *American sociological review*, 726-743.

José Moya Otero*

UN SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS PARA ALINEAR LOS APRENDIZAJES ESENCIALES A LO LARGO DE LA VIDA

El artículo presenta una revisión de la Estrategia de Competencias para España (OCDE-ECE), describe los principales retos que la OCDE definió en su informe, valora las fortalezas y debilidades de esa estrategia y propone avanzar en la construcción de un sistema nacional de competencias y utilizar ese sistema como una palanca para hacer de nuestro país una verdadera sociedad para el aprendizaje. A lo largo del artículo se presentan los retos que conforman la estrategia OCDE-ECE, así como el diagnóstico que le sirvió de referencia, para concluir que la debilidad más importante que presenta nuestro país es disponer de una estrategia sin un agente bien definido que la desarrolle.

A national skills system in order to align essential learning throughout life

The article presents a review of the Skills Strategy for Spain (OECD-ECE), it outlines the main challenges that the OECD defined in its report, it assesses the strengths and weaknesses of that strategy and proposes that the construction of a national skills system be pursued and used as a basis to help make our country a true learning society. Throughout the article, the challenges that the OECD-ECE strategy involve are presented, as well as the diagnostic that it used as a reference, to conclude that the most significant weakness our country presents involves having a strategy in place without a well-defined agent to implement it.

Palabras clave: *estrategia de competencias, sistema de competencias, competencias, competencias clave, sociedad para el aprendizaje, sistema de empleo, sistema de ciencia y tecnología, crecimiento económico, progreso tecnológico, desarrollo humano.*

Keywords: *skills strategy, skills system, skills, key skills, learning society, employment system, science and technology system, economic growth, technological progress, human development.*

JEL: *J2, J3, O2, O3, O4.*

* Profesor titular del Departamento de Educación.
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
Versión de 25 de junio de 2019.
DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.910.6922>

1. Introducción

Desgraciadamente cuando se trata de encontrar el camino para superar los grandes problemas que afectan a la convivencia y a la cooperación social no faltan ocasiones en las que el oportunismo puede acabar con una buena oportunidad. Todos hemos podido comprobar que hay momentos en los que la miopía provocada por el interés inmediato, conduce a la ceguera de las auténticas oportunidades de progreso. Pues bien, esto es lo que, a mi juicio, está ocurriendo en nuestro país con una idea que pudo ser la base para mejorar nuestra capacidad de respuesta a los problemas provocados por el actual modelo de crecimiento económico y que, desgraciadamente, puede terminar en el desván de las cosas con las que no sabemos qué hacer.

Me refiero a la idea de construir un *sistema nacional de competencias para alinear los aprendizajes esenciales a lo largo de la vida*. Esto supondría la creación de un sistema integrado por otros tantos sistemas sociales: sistema de educación y formación, sistema de innovación e investigación y sistema de empleo. Todos estos sistemas permitirían constituir el sistema nacional de competencias al quedar conectados a través de un mismo hilo conductor, o por decirlo de otra forma, tendrían como columna vertebral el conjunto de competencias que definen el desarrollo personal, social y laboral a lo largo de la vida.

Esta idea, que yo considero una gran oportunidad, está inspirada en lo que la OCDE ha llamado un *enfoque estratégico de las competencias* y ocupa un lugar muy destacado en el denominado *Informe de diagnóstico de la Estrategia de Competencias de la OCDE: España* (OCDE-ECE, 2015)¹.

¹ Los días tres y cuatro de noviembre de 2014 tuve ocasión de participar, en representación del Gobierno de Canarias, en uno de los talleres que organizó el Gobierno español en el marco del proyecto *Construyendo una Estrategia de Competencias eficaz para España*. El resultado del proyecto fue la elaboración y posterior publicación de un informe titulado *Informe de diagnóstico de la Estrategia de Competencias de la OCDE: España* (en adelante OCDE-ECE, 2015).

Cuatro años después de publicado el mencionado informe, y en el arranque de una nueva legislatura, creo que ha llegado el momento de someter a revisión esa idea y, en la medida de lo posible, tratar de recuperarla y darle forma para que pueda incorporarse a la nueva agenda de las Administraciones públicas y de las organizaciones sociales. Ha llegado el momento de superar el oportunismo y de aprovechar la oportunidad.

Así pues, la finalidad de este artículo es someter a una profunda revisión el *Informe de diagnóstico de la Estrategia de Competencias de la OCDE: España* (OCDE-ECE, 2015) poniendo de manifiesto tanto sus fortalezas como sus debilidades, con la esperanza de que puedan ampliarse los supuestos sobre los que se elaboró, identificando los retos que plantea a nuestro país no solo, el crecimiento económico, sino también los que plantea el desarrollo humano, tal y como ha quedado expresado en la *Agenda 2030*.

La idea que defenderé en este artículo es que las competencias, entendidas como una forma de definir y seleccionar los aprendizajes relevantes para una determinada sociedad, deben ser la clave de bóveda sobre la que construir un *sistema nacional de competencias* que nos permita transformar a nuestro país en una auténtica *sociedad para el aprendizaje* (Stiglitz y Greenwald, 2014).

Defenderé, además, que el primer paso ya está dado. Nuestro país, aunque en el *Informe de diagnóstico de la Estrategia de Competencias de la OCDE-ECE* no se reconozca, es uno de los pocos países de la Unión Europea y de la OCDE que ha definido, en términos de competencias, los aprendizajes relevantes tanto en el sistema educativo universitario como en el sistema educativo no universitario. Esta es, sin lugar a dudas, una de nuestras fortalezas, porque, bien utilizada, nos permitiría alinear de una forma eficaz los diferentes tipos de aprendizaje y, además, nos permitiría hacerlo tanto en la educación y formación formal, no formal e informal.

La ventaja que ofrece esta situación para las personas que viven y trabajan en nuestro país no es despreciable: permite definir múltiples itinerarios individualizados

para que las personas puedan ir creando sus propios perfiles personales y laborales. Expresado mediante una sencilla analogía: dispondríamos de una autopista sobre la que se podrían desarrollar, a ritmos diferentes, múltiples trayectorias personales y laborales, sin que nadie tuviera que quedarse en la cuneta.

Pues bien, una vez que hemos dado el primer paso en la buena dirección, no debemos desandar el camino andando ni desviarnos de ese camino. Debemos avanzar con paso firme, sin distracciones inútiles.

2. Características y elementos para un enfoque estratégico de las competencias

La *Estrategia de Competencias de la OCDE* nació, según sus creadores, con el firme propósito de aportar a los países «un marco sobre el que desarrollar políticas coordinadas y coherentes que contribuyan al desarrollo, la activación y el uso eficaz de las competencias.» (OCDE-ECE, 2015, p. 3).

En consonancia con este propósito, al crear y difundir una *Estrategia de Competencias para España*, lo que se pretendía era, ante todo, promover un debate nacional sobre los retos, los valores y las aspiraciones en materia de competencias. Dicho de otra forma, lo que se pretendía era colocar en el centro del debate público el problema de los aprendizajes en todas sus dimensiones: ¿cómo se definen y seleccionan, cómo se aprenden, cómo se reconocen y valoran, cómo se actualizan?

Sin embargo, esto es algo que, a juzgar por los datos de los que dispongo, no se ha producido y, probablemente, no se produzca, dado que la estrategia ha pasado totalmente desapercibida. Desgraciadamente, el anunciado debate se limitó a una defensa poco consistente de la reforma del sistema educativo emprendida por el Gobierno del presidente Rajoy y su ministro el señor Wert. Así fue como el oportunismo de una reforma educativa pudo acabar con la oportunidad de superar algunos de los retos más importantes que nuestro país tiene en relación con la selección, el aprendizaje y la evaluación de las competencias.

No obstante, dado que el propósito de este artículo es hacer lo posible para reactivar ese debate, quizá sea bueno comenzar por recordar que la *Estrategia de Competencias para España* (OCDE-ECE) es heredera de una iniciativa anterior de la propia OCDE destinada a crear un enfoque estratégico de las políticas de competencias (OCDE, 2012). Este enfoque está basado en el convencimiento de que solo una adecuada política de competencias lograría reducir las tasas de desempleo, favorecer el aumento de la productividad, logrando que el progreso tecnológico se transforme en crecimiento económico, y hacer que las economías nacionales fueran competitivas.

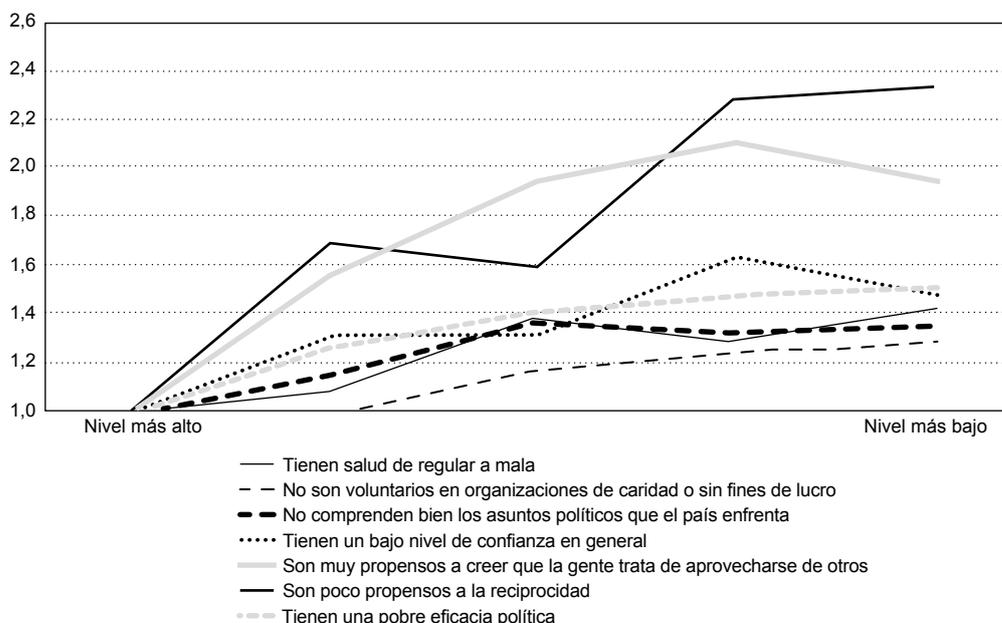
Sin embargo, este enfoque no solo tenía una orientación económica, aunque sin duda era la prioritaria, sino que mantenía una orientación social hasta el punto de subrayar la estrecha relación que puede darse entre el nivel de dominio de las competencias clave o competencias básicas y las desventajas sociales (Gráfico 1). De acuerdo con los datos aportados por la OCDE, las personas con el nivel más bajo de competencias básicas tienen 1,4 más veces de probabilidad de presentar problemas de salud y 1,5 más veces de tener niveles más bajos de confianza en general comparados con las personas con un nivel más alto de competencias básicas.

El enfoque estratégico recomendaba a los países una orientación más sistémica de sus políticas de competencias, así como un mayor esfuerzo para definir, promover, evaluar y reconocer las competencias relevantes en una economía avanzada. Los principios rectores del enfoque estratégico eran los siguientes: ayudar a establecer las prioridades de la inversión de los recursos escasos, hacer del aprendizaje de por vida algo más convincente, fomentar un enfoque de todo un gobierno, combinar las consideraciones a corto y largo plazo y alinear los diferentes niveles de gobierno.

En definitiva, considerando las variaciones locales significativas en la demanda y oferta de competencias dentro de un país, el enfoque estratégico integra las dimensiones nacionales, regionales y locales de las políticas

GRÁFICO 1

COMPETENCIAS BÁSICAS Y DESVENTAJA SOCIAL (OCDE, 2012)
 (Probabilidad incrementada* de experimentar desventajas sociales, por nivel de competencias básicas, personas de 16 a 65 años, promedio del país)



NOTA: El Gráfico 1 se basa en los resultados del estudio de campo del PIAAC. No se basa en ejemplos representativos y por lo tanto es solo ilustrativa.* Ajustada por edad, género, educación de los padres y estado migratorio.

FUENTE: Datos del estudio de campaña del PIAAC (2010).

de competencias, incluye todos los grupos de interesados pertinentes y proporciona una perspectiva global (OCDE, 2012, p. 13). Lo que no hace en ningún momento este enfoque, de aquí su debilidad, es encuadrar las competencias en un marco mucho más amplio que el crecimiento económico. Por ejemplo, un marco más próximo a lo que la ONU ha denominado el desarrollo humano, o a la reciente propuesta de la creación de una *sociedad para el aprendizaje* (Stiglitz y Greenwald, 2014).

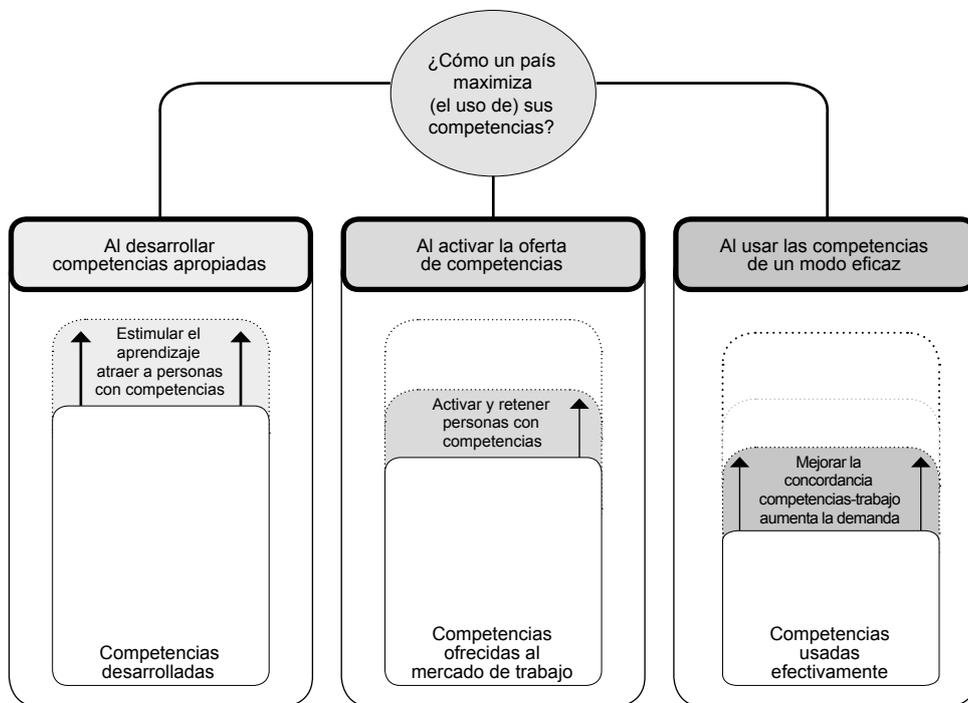
No me cabe la menor duda en cuanto a la estrecha relación entre el enfoque estratégico de las competencias y la posterior *Estrategia de Competencias para España*. Sin embargo, debo señalar una diferencia, no menor, entre uno y otro documento: la ausencia

del concepto de «sistema de competencias» en el enfoque inicial. Esta ausencia resulta significativa por cuanto, en el caso del informe elaborado para España, una de las grandes dificultades que se han podido presentar es la falta de reconocimiento de un «sistema de competencias» que, como tendremos ocasión de comprobar, es muy complejo dado que está compuesto por otros tantos sistemas.

De hecho, para ser exacto, la *Estrategia de Competencias para España* define un conjunto de retos que deben orientar las acciones que deberían adoptar los sistemas que conforman el «sistema de competencias». Sin embargo, buena parte de esas acciones dejarían de producirse si ninguno de los sistemas

FIGURA 1

EL MARCO DEL ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA LAS COMPETENCIAS (OCDE, 2012)



FUENTE: De Argumentenfabriek.nl.

implicados se considera aludido y cada uno centra su atención exclusivamente en aquello que le es propio.

Como muestra de lo que digo valga un botón. Si el sistema de competencias requiere una alineación de las competencias tal y como se definen en el sistema de educación y formación y en el sistema de empleo, y ambos sistemas deben prestar igual atención a los cambios que se producen en el sistema de ciencia y tecnología, entonces cabe preguntarse: ¿cómo se puede constituir un sistema de competencias si ninguno de los agentes implicados se consideran implicados y no se comunican entre sí? Pues bien, reconocida la necesidad, cabe preguntarse: ¿quién asume estas responsabilidades? Por el momento dejo la pregunta sin responder, pero volveré a ocuparme de esta cuestión en mis conclusiones finales.

Según sus creadores, la estrategia de competencias ofrece a los países que la adopten un marco de referencia útil para analizar tanto sus fortalezas como sus debilidades en relación con el crecimiento económico, dando por supuesto que, tanto una como otras, dependen, en buena medida, de tres pilares básicos: *i)* desarrollar las competencias relevantes desde la infancia hasta la edad adulta; *ii)* activar la oferta de competencias en el mercado laboral; y *iii)* utilizar las competencias adquiridas de manera eficaz en el ámbito socioeconómico (Figura 1).

3. Definir y seleccionar las competencias

Como puede comprobarse fácilmente, el término «competencias» juega un papel muy relevante, tanto

en el enfoque inicial como en la posterior estrategia diseñada por la OCDE, de modo que conviene centrar nuestra atención en este componente de la estrategia para España antes de proseguir en la argumentación.

El concepto de competencias ha sido objeto de diferentes proyectos impulsados por la OCDE, algunos de ellos muy conocidos como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) y la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés), otros menos conocidos como el proyecto de Definición y Selección de Competencias (DeSeCo, por sus siglas en inglés). Fruto de esos proyectos el concepto se ha ido perfilando y transfiriendo a múltiples países hasta convertirse en una herramienta indispensable para comprender algunas de las políticas públicas más relevantes, como las políticas educativas, las políticas de empleo o algunas de las políticas sociales. Entre esos ámbitos de transferencia aparece de una forma muy destacada en la Unión Europea que ha incorporado ese concepto a su *Estrategia de Educación y Formación 2020* y ha recomendado a todos los países miembros que incorporen a la enseñanza obligatoria un conjunto de competencias al que se denomina «competencias clave».

Lo cierto es que, a juicio de la OCDE, las competencias se han convertido en el principal motor e impulsor del bienestar individual y del éxito económico del siglo XXI, de modo que ha llegado el momento de centrar nuestra atención en este concepto y lo haremos no solo desde la perspectiva de la OCDE sino también desde la perspectiva de otros organismos internacionales, incluida la propia Unión Europea.

La OCDE ha delimitado de una forma muy precisa el concepto de competencia y ha hecho que esta definición se incorpore a todos sus proyectos modificando, de esta forma, algunos de los indicadores que venían utilizándose para predecir el impacto de la educación y la formación recibida tanto en el desarrollo personal como en el mundo laboral. De este modo, el concepto de competencias viene a sustituir tanto al coeficiente

intelectual, como al número de años de escolarización, como factores predictores del éxito futuro en el mercado laboral o en la vida social (el Gráfico 1 es un buen ejemplo de lo que acaba de leer).

Desde el enfoque que proporciona a la estrategia de competencias su fundamento, se definen las competencias como:

«...el conjunto de conocimientos, capacidades y atributos que toda persona puede adquirir y le permiten desempeñar de forma adecuada y consistente una determinada actividad o tarea, susceptibles de desarrollarse y ampliarse ulteriormente a través del aprendizaje. Los términos «competencias» y «habilidades» se utilizan indistintamente en el presente informe. La totalidad de las competencias disponibles para la economía productiva en un momento dado conforma lo que se conoce como el capital humano de un país.» (OCDE-ECE, 2015, p. 17).

Esta visión de las competencias aporta, a la estrategia de competencias propuesta por la OCDE, una ventaja adaptativa destinada a mejorar la operatividad de la teoría del capital humano. Así, por ejemplo, en la *Estrategia de Competencias para España* se asume como un principio incuestionado lo siguiente:

«Los países que disfrutan de un mayor éxito en la movilización del potencial de competencias de su población comparten una serie de características: facilitan oportunidades de alta calidad para aprender a lo largo de la vida, dentro y fuera de las instituciones educativas y los lugares de trabajo; desarrollan programas educativos y de formación que resultan relevantes para los estudiantes y para el mercado laboral; crean incentivos y eliminan elementos disuasorios para que se aporten competencias al mercado laboral; reconocen y aprovechan de forma óptima las competencias disponibles en los lugares de trabajo; tratan de anticiparse a las necesidades de competencias futuras y hacen que la información respecto al aprendizaje y el mercado

laboral sea fácil de encontrar y utilizar.» (OCDE-ECE, 2015, p. 3).

La definición propuesta resulta, pues, muy útil para el propósito de este artículo. En primer lugar, define las competencias como un atributo personal asociado siempre a la realización de una determinada tarea, de modo que el valor, ya sea económico, educativo o social, viene dado por el contexto de realización. Así, por ejemplo, no tiene el mismo valor la competencia digital en una sociedad de la información, que en una sociedad en el que el sector primario sigue siendo el sector dominante.

En segundo lugar, las competencias, como ya he dicho, permiten revisar y actualizar la teoría del capital humano, lo que permite comprender uno de los supuestos esenciales del enfoque sobre el que se ha definido la estrategia de competencias (Barnett, 2001). Así, por ejemplo, las diferencias entre nuestro país y otros países con un mayor o menor nivel de crecimiento económico se explicarían por el nivel de competencias alcanzado por su población.

Como complemento necesario del enfoque estratégico de las competencias, la OCDE cuenta con el apoyo que le proporcionan dos programas internacionales: PISA y PIAAC. De modo que para dotar de una base operativa al concepto de competencias, los niveles de dominio alcanzados por la población vendrían dados por los resultados obtenidos en esos programas. Ambos programas aportan a la teoría del capital humano, entendido como acumulación de competencias útiles para la vida laboral y la vida social, una base operativa mucho más amplia de la que tenía anteriormente, ofreciéndole un mayor valor predictivo para determinar los efectos sociales, personales y laborales de los aprendizajes adquiridos (Becker, 1983; Schultz, 1983).

Tendré ocasión de volver sobre esta cuestión en otro momento, dado que, a mi juicio, el enfoque inicial de la OCDE ha evolucionado de una forma muy interesante de la mano de la UNESCO y el Bureau International of Education (IBE, por sus siglas en inglés). Por el momento, conviene seguir profundizando sobre la propia

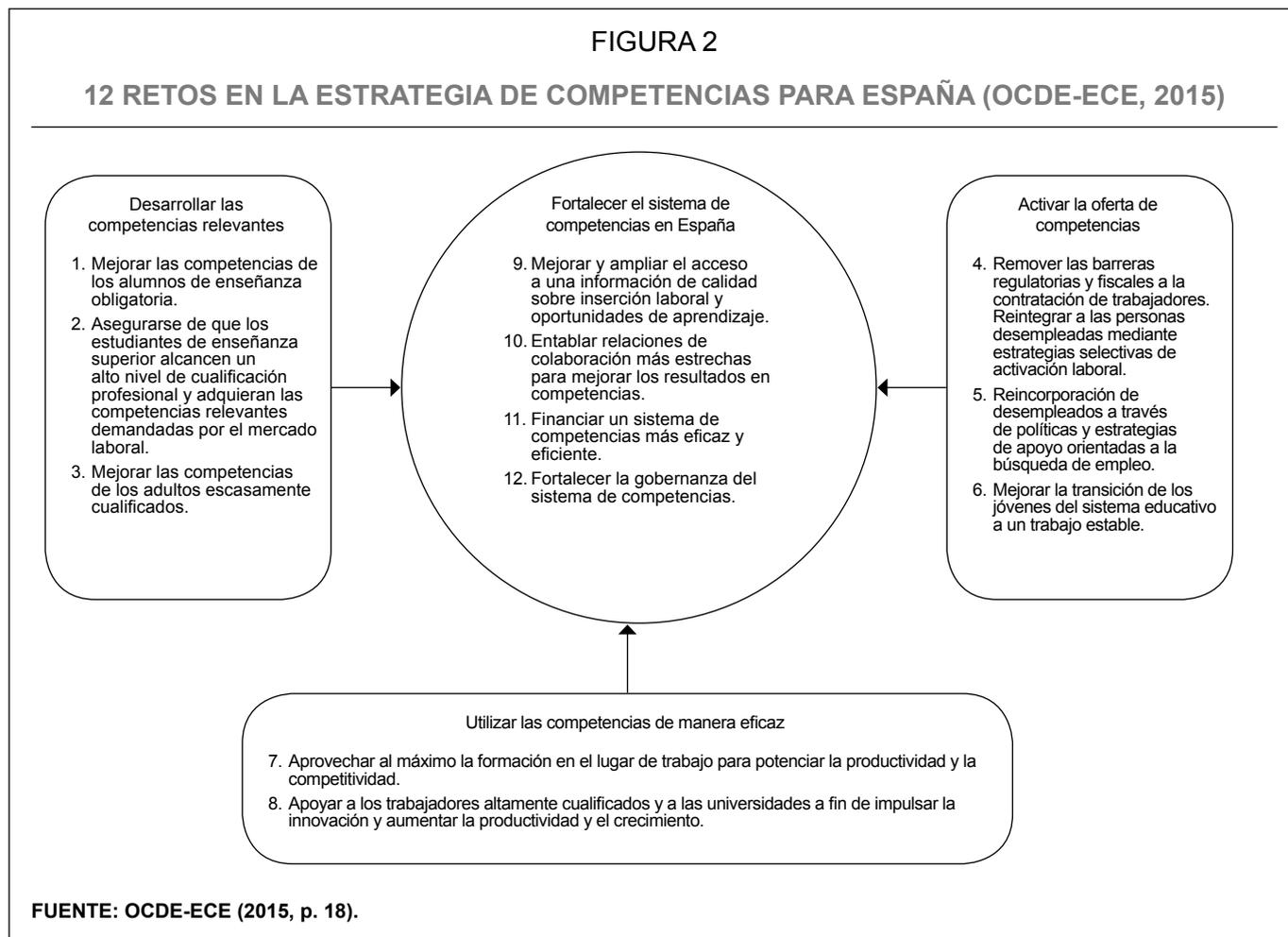
estrategia, y me propongo hacerlo describiendo las conclusiones que aparecen en el informe español. Estas conclusiones adoptan la forma de un conjunto bien definido de retos que la *Estrategia de Competencias para España* (ECE) debe contribuir a superar.

4. Estrategia de Competencias para España²

El *Informe de la Estrategia de Competencias para España* (OCDE-ECE) describe 12 retos que nuestro país debe plantearse superar si quiere reactivar el crecimiento económico superando sus actuales debilidades. Un cuadro completo de esos 12 retos puede encontrarse en la Figura 2. Así mismo, el lector o lectora interesado puede consultar el informe completo o su resumen ejecutivo en la dirección electrónica que aparece en la bibliografía.

Dedicaré este apartado del artículo a presentar tanto los retos expuestos en el informe como el diagnóstico que le sirve de referencia. En este sentido, quiero señalar que las conclusiones obtenidas en los talleres de trabajo, que antecedieron a la elaboración del informe y que proporcionaron algunas de las evidencias, no siempre se corresponden con los retos planteados, lo que pone de manifiesto el papel mediador que el enfoque inicial tuvo en el resultado final. Un buen ejemplo de lo que acabo de afirmar puede encontrarse si tenemos en cuenta que mientras los agentes que participaron en los talleres previos a la elaboración del informe reclamaban, en más de una ocasión, la necesidad de un consenso tanto social como político en relación con el sistema educativo, el informe subraya la relevancia de los cambios introducidos por la Ley de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, 2013) ignorando, en todo momento, el descontento social y la desafección que la ley estaba provocando.

² Dado el propósito de este apartado, describir las conclusiones expuestas en el informe final, y hacerlo en los términos más preciso posible, me he visto obligado a utilizar más referencias textuales de las que podrían ser recomendables, por eso quiero pedir disculpas por la extensión de algunas citas.



El desarrollo de las competencias relevantes

Los tres primeros retos a los que debe enfrentarse nuestro país guardan una estrecha relación con la necesidad de *desarrollar las competencias relevantes* (primer pilar de la ECE). Estos retos son: 1) mejorar las competencias de los alumnos de enseñanza obligatoria; 2) asegurarse que los estudiantes de enseñanza superior alcancen un alto nivel de cualificación profesional y adquieran las competencias relevantes demandadas por el mercado laboral; y 3) mejorar las competencias de los adultos escasamente cualificados.

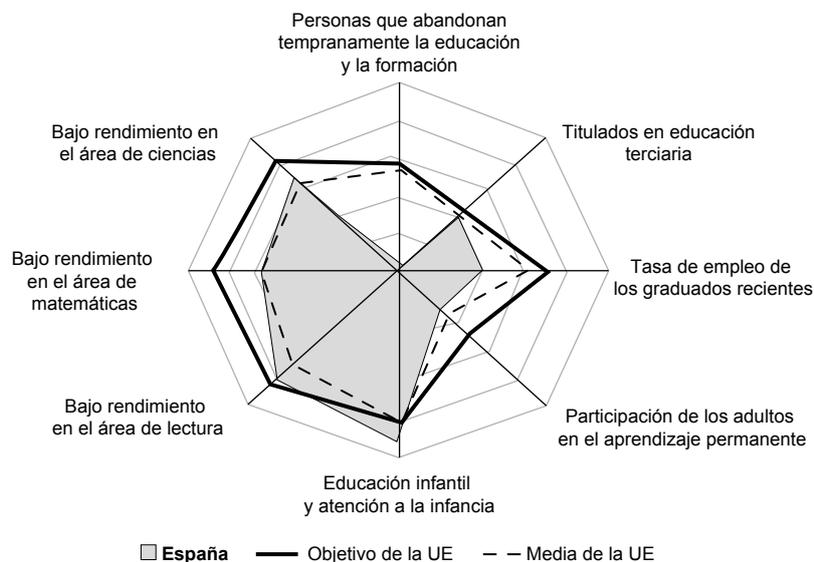
En relación con este bloque el diagnóstico que se hace en la OCDE-ECE nos deja algunas evidencias

muy relevantes, entre ellas y de forma destacada, las diferencias de los resultados educativos entre los territorios que conforman nuestro país.

«Durante las últimas décadas, España ha experimentado un avance significativo en el acceso a la educación de la primera infancia y la conclusión de la secundaria superior. No obstante, el abandono temprano de la educación, la repetición de curso y la finalización tardía de los estudios continúan siendo un reto, que incrementa los costes del sistema educativo y retrasa la incorporación laboral de los jóvenes. Además, en España los estudiantes tienen menos probabilidades que sus homólogos de otros países europeos de

GRÁFICO 2

POSICIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL EN RELACIÓN CON LOS VALORES DE REFERENCIA ESTABLECIDOS POR LA COMISIÓN EUROPEA Y EN RELACIÓN CON LA MEDIA DE LOS PAÍSES DE LA UE (CE, 2017)



FUENTE: Datos basados en Eurostat (EPA, 2015) y OCDE (PISA, 2012).

cursar FP e, incluso cuando lo hacen, tienen menos probabilidades de participar en programas de aprendizaje basado en el trabajo, que han demostrado favorecer una transición eficaz de la educación a la vida activa. Por otro lado, aunque los estudiantes de ciertas regiones españolas tienen competencias en lectura, matemáticas y ciencias que se equiparan con las de los países de mayor rendimiento de la OCDE, el rendimiento de los estudiantes españoles en general está por debajo del promedio de la OCDE. Comparativamente, un menor número de estudiantes españoles rinden a los más altos niveles de competencia en estas mismas áreas.» (OCDE-ECE, 2015, p. 49).

Sin embargo, junto a estas evidencias, debo señalar que el diagnóstico presenta algunas ausencias significativas, que, a mi juicio, deberíamos corregir en una nueva revisión de la estrategia. Por ejemplo, no se

hace ninguna mención a la similitud de resultados entre los estudiantes de nuestro país y los estudiantes de otros países europeos, o de los resultados de nuestro país con la media europea. Dicho de una forma breve: la comparación de resultados entre territorios dentro de España no se complementa con una comparación de resultados entre esos mismos territorios y otros países.

Para demostrar las consecuencias que puede tener para el diagnóstico esta ausencia voy a utilizar los datos ofrecidos por la Unión Europea. En 2012, la Comisión Europea puso en marcha un proyecto denominado *Rethinking Education* que incluía una monitorización muy detallada de los sistemas educativos de cada uno de los países miembros.

Los datos a los que voy a hacer referencia corresponden al informe realizado para España y tienen una especial relevancia porque nos permitían valorar el grado de convergencia alcanzado por nuestro país en

relación con los objetivos del *Programa de Educación y Formación 2020*. Dicho de una forma breve y teniendo en cuenta los datos que aparecen en el Gráfico 2, podemos afirmar que los logros alcanzados por nuestro sistema educativo (los datos corresponden a 2013, anterior a la LOMCE, aunque el informe se publicó en 2017) nos han permitido un notable acercamiento al conjunto de países de la Unión Europea, hasta el punto de que en algunos de los indicadores ya estábamos por encima de los valores de referencia.

A la luz de esta comparación, tendríamos que considerar otra posible explicación de la situación actual, dado que no sería suficiente con la referencia al nivel de desarrollo alcanzado por la población en relación con las competencias relevantes. Porque, lo cierto es, que si esta comparación se hubiera realizado habría quedado probado, que España no presenta diferencias significativas con otros países de nuestro entorno, como Francia, Italia o Alemania en relación con esa variable, y que, por tanto, el nivel de desarrollo de las competencias, entendido como un elemento de la teoría del capital humano sería insuficiente para explicar las diferencias en la situación económica y social de estos países.

Otro tanto podría decirse del nivel alcanzado por nuestros estudiantes en relación con la educación superior, tal y como se presenta en el Gráfico 2. Efectivamente, la línea que define la posición de nuestro país señala, inequívocamente, que España está al mismo nivel, e incluso algo por encima, de la media de la OCDE.

Sin embargo, lo que se subraya en la OCDE-ECE es que, siendo verdad este hecho, lo relevante es que «muchos de estos titulados no adquieren competencias básicas sólidas, tal como se desprende de la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC)» (OCDE-ECE, 2015, p. 49) y, al mismo tiempo, que la diferencia entre territorios vuelve a ser muy significativa.

Finalmente, el diagnóstico subraya la difícil situación por la que atraviesa la población adulta y la absoluta necesidad de realizar cambios profundos tanto en el sistema de educación y formación como en el sistema de empleo.

«Una alta proporción de los adultos españoles presenta bajos niveles de competencias y muchos de ellos permanecerán en el mercado laboral durante las próximas décadas. Estos adultos son susceptibles de acceder a empleos mal remunerados y de baja calidad y de pasar a formar parte del desempleo estructural. Garantizar que estos adultos con baja cualificación puedan contribuir a la economía y la sociedad en el futuro requerirá eliminar las barreras a la educación y formación de adultos. También implicará centrarse en aquellos que tengan más probabilidades de beneficiarse de la educación y la formación y fomentar e incentivar su participación.» (OCDE-ECE, 2015, p. 50).

Activar la oferta de competencias

Un segundo bloque de retos, vinculado a la necesidad de *activar la oferta de competencias* (segundo pilar de la OCDE-ECE), señala otros tres retos: 4) remover las barreras regulatorias y fiscales a la contratación de trabajadores; 5) reintegrar a los desempleados a través de políticas y estrategias de apoyo orientadas a la búsqueda de empleo; y 6) mejorar la transición de los jóvenes del sistema educativo a un trabajo estable.

Los retos que se plantean en este bloque afectan, en gran medida, al sistema de empleo, entendiendo como tal tanto al sistema de formación, como al mercado laboral, o al sistema de protección social (políticas de renta para desempleados). El núcleo del problema en este caso es muy claro: «si el mercado laboral no brinda suficientes oportunidades de empleo remunerado, las competencias de la población quedarán en desuso y con el tiempo acabarán atrofiándose» (OCDE-ECE, 2015, p. 113).

De modo que para lograr que se active la oferta de competencias, será necesario elevar la demanda de empleo, lo que significa, a su vez, que será necesario facilitar el crecimiento de la economía, algo que no será posible si nuestro país no dispone de personas competentes. La verdad es que esto se parece bastante a la pescadilla que se muerde la cola, o dicho de una forma

más académica, se parece bastante a un círculo vicioso en el que pueden quedar atrapadas varias generaciones.

«Los jóvenes que no son capaces de hacer transiciones fluidas desde el sistema de la educación a la vida activa están especialmente en riesgo. Tienen un riesgo mayor de estar desempleados o empleados en trabajos mal pagados y tener ingresos más bajos a lo largo de su vida... Si no se producen mejoras significativas en sus mecanismos de activación, España continuará sufriendo unas altas tasas de desempleo y se arriesga a tener una generación perdida, con unas previsiones poco halagüeñas en cuanto a empleo de larga duración, salarios y perspectivas sociales» (OCDE-ECE, 2015, p. 114).

El mercado laboral español se caracteriza por una dualidad que ha provocado una utilización desmedida de los contratos laborales, a la que han tratado de dar respuesta sucesivas leyes de empleo, sin demasiada fortuna. Pero con un impacto claramente reconocible en los costes laborales.

Pues bien, además de esta significativa reducción de los costes laborales, se ha producido una considerable reducción en el nivel de progresividad de las rentas que está afectando negativamente a las rentas más bajas y que está generando, además de una creciente economía sumergida, una elevada tasa de desigualdad.

Desde el punto de vista de la política de competencias, esa situación tiene importantes consecuencias dado que afecta gravemente tanto a la contratación de personas altamente competentes pero con salarios muy bajos, pero también a la necesidad de actualizar permanentemente las competencias para no quedarse fuera del mercado laboral.

El diagnóstico sobre nuestro país en este bloque supone, a mi juicio, el reconocimiento de un hecho generalmente reconocido: los mercados son ineficientes para regular algunos bienes y, singularmente lo son para regular el empleo y la innovación (Stiglitz y Greenwald, 2014). Este reconocimiento y, por tanto, la

necesidad de poner en marcha políticas públicas que suplan los déficits del mercado se ponen de manifiesto en una de las consideraciones finales del informe.

«Aunque una mayor flexibilidad del mercado laboral debería potenciar la contratación y el empleo, también puede generar nuevos retos que requieran políticas públicas más integradas... España necesitará, por lo tanto, asegurarse de que su mercado laboral y la arquitectura de su política social estén bien adaptados a este nuevo panorama.» (OCDE-ECE, 2015, p. 130).

Utilizar las competencias de manera eficaz

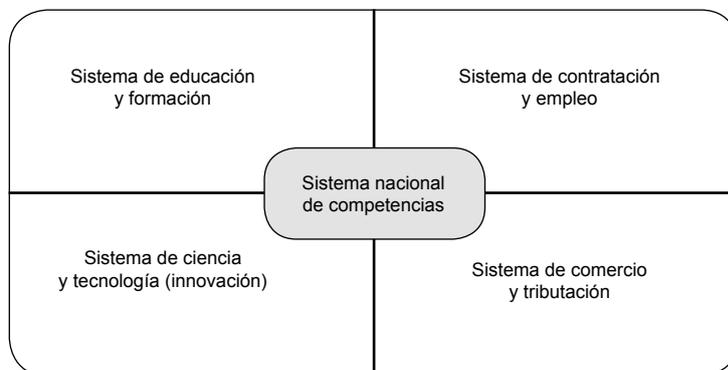
El tercer bloque de competencias relacionado, en esta ocasión, con la *necesidad de utilizar las competencias de una forma eficaz* (tercer pilar de la ECE) incluye solo dos retos: 7) aprovechar al máximo la formación en el lugar de trabajo para potenciar la productividad y la competitividad; y 8) apoyar a los trabajadores altamente cualificados y a las universidades a fin de impulsar la innovación y aumentar la productividad y el crecimiento.

El problema que presenta nuestro país en relación con estos retos es definido de una forma muy clara:

«En estos momentos España no está haciendo un uso óptimo de las competencias de su población activa. El uso de las competencias en el puesto de trabajo solo ronda la media y muchos trabajadores tienen competencias que exceden los requisitos de sus empleos. En comparación con otros países, en España es menos probable que las empresas adopten prácticas de empresa innovadoras que las harían más productivas y competitivas. Esto implica un desperdicio de talento que de otro modo podría ser aprovechado para mejorar la competitividad y la productividad de las empresas.» (OCDE-ECE, 2015, p. 169).

La utilización eficaz de las competencias ya adquiridas por la población requiere, como queda puesto

FIGURA 3
REPRESENTACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS



FUENTE: Elaboración propia.

de manifiesto, disponer de un sistema de innovación altamente eficaz, algo que el informe pone de manifiesto, pero del que no extrae las mismas conclusiones que las que proponen otros dos grandes economistas Stiglitz y Greenwald (2014). Pero como esta diferencia centrará mis conclusiones finales, ahora centraré mi atención en el diagnóstico que fundamenta los dos retos planteados en este bloque.

De modo que a las dificultades descritas en relación con los retos anteriores habría que añadir otra: carecemos de un sistema de ciencia y tecnología con capacidad para impulsar la innovación en los diferentes ámbitos sociales y económicos. Esto significa, sencillamente, que nuestra productividad no logra mejorar pese a que dispongamos de personas competentes porque nuestras instituciones y organizaciones carecen de interés por la innovación.

5. Conclusiones

Si tuviese que resumir de una forma clara y sencilla lo escrito hasta este punto diría lo siguiente: desde la perspectiva creada por un enfoque estratégico de las competencias, nuestro país debería hacer frente a

ocho grandes retos, pero, aquí reside la principal dificultad, para superar esos retos lo primero que debería hacer es reconocer la inexistencia de un «sistema nacional de competencias».

Un sistema de este tipo puede ser definido como un metasistema conformado, al menos, por cuatro sistemas: un sistema de educación y formación; un sistema de contratación y empleo; un sistema de ciencia y tecnología (innovación); y un sistema de comercio y tributación (Figura 3).

Todos los sistemas que conforman un sistema nacional de competencias funcionan, además, con un modelo de gobernanza propio basado en normas reguladoras que le confieren una relativa autonomía para actuar en consonancia con las singularidades que le son propias. De modo que, siendo sinceros, creo que el sistema de competencias, que debería asumir la responsabilidad para la ejecución de la ECE, no dejaría de ser un sistema complejo que requeriría el compromiso de múltiples agentes. En ningún caso, se puede construir un sistema con estas características sin el compromiso expreso de las Administraciones públicas.

El problema para que la *Estrategia de Competencias para España* pueda llegar a tener éxito, no es que

España tenga que fortalecer un sistema de competencias, el problema es que tiene que crearlo.

Esta debilidad es muy relevante si tenemos en cuenta que los mayores retos, a juzgar por su número y por su envergadura, no aparecen en ninguno de los tres bloques o pilares ya mencionados, sino que aparece en relación con un bloque nuevo destinado a *fortalecer el sistema de competencias*. En este bloque se incluyen cuatro retos: 9) mejorar y ampliar el acceso a una información de calidad sobre inserción laboral y oportunidades de aprendizaje; 10) entablar relaciones de colaboración más estrechas para mejorar los resultados en competencias; 11) financiar un sistema de competencias más eficaz y eficiente; y 12) fortalecer la gobernanza del sistema de competencias.

Dicho de una forma sencilla, para que nuestro país pudiera disponer de un sistema de competencias sería necesario cumplir cuatro condiciones: definir un modelo de gobernanza, crear un modelo institucional que facilite la colaboración y el intercambio de información, y dotar de una base financiera al sistema. Pues bien, cuatro años después de publicado el informe no se cumplen ninguna de estas condiciones.

La *Estrategia de Competencias para España*, y los retos que se definen en ella, puede contribuir, en alguna medida, a mejorar la situación de nuestro país, aunque sin duda sería preferible definir una nueva estrategia que nos acerque a los retos que plantea la creación de una sociedad para el aprendizaje. Entre esos nuevos retos figuraría en un lugar destacado una reconceptualización del concepto de competencia como propone el Bureau International of Education (UNESCO-IBE). Según este relevante organismo internacional, las competencias deberían ser consideradas como:

«...una articulación dinámica y transformadora de las expectativas colectivas del propósito, la calidad y la relevancia de la educación y el aprendizaje para un

desarrollo holístico, inclusivo, justo, pacífico y sostenible, y para el bienestar y el cumplimiento de los objetivos actuales y generaciones futuras.» (UNESCO-IBE, 2017).

Esta visión de las competencias, sin contradecir la propuesta por la OCDE, orienta nuestra atención hacia otros aspectos que son muy relevantes para el propósito de este artículo: *crear un sistema nacional de competencias*.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Barnett, R. (2001). *Los límites de la competencia: el conocimiento, la educación superior y la sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Becker, G. (1983). *El capital humano*. Madrid: Alianza.
- Comisión Europea (2017). *Monitor de la Educación y la Formación de 2017*. Recuperado de <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/38e7f778-bac1-11e7-a7f8-01aa75ed71a1>
- LOMCE (2013). Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.
- OCDE (2012). *Programa internacional para la evaluación de las competencias de la población adulta. Informe español*. Madrid: MECD.
- OCDE (2012). *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*. París: OCDE Publishing. Retrieved May 15, 2019 from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en> (existe una versión en español).
- OCDE-ECE (2015). *Informe de diagnóstico de la Estrategia de Competencias de la OCDE: España*. Recuperado el 15 de mayo de 2019 de http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Spain_Diagnostic_Report_Espagnol.pdf
- Schultz, T. W. (1983). La inversión en capital humano. *Educación y Sociedad*, 8(3).
- Stiglitz, J. E., y Greenwald, B. C. (2014). *La creación de una sociedad del aprendizaje*. Madrid: la esfera de los libros.
- UNESCO-IBE (2017). *Reconceptualizing and Repositioning Curriculum in the 21st Century: A Global Paradigm Shift*. Retrieved May 15, 2019 from http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/resources/reconceptualizing_and_repositioning.pdf

ANEXO

PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS PARA ESPAÑA (Esta descripción es la que proporcionó el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte)

1. Para apoyar este proyecto se constituyó en 2014 un equipo de trabajo compuesto por representantes de seis ministerios y de la Oficina Económica del presidente:

- Educación, Cultura y Deporte.
- Empleo y Seguridad Social.
- Economía y Competitividad.
- Industria, Energía y Turismo.
- Hacienda y Administraciones públicas.
- Presidencia.

2. A lo largo de un año, entre los meses de julio de 2014 y julio de 2015 se celebraron tres talleres de diagnóstico, en los que se exploraron en profundidad las fortalezas y desafíos desde una perspectiva multidisciplinar, que comprende los sectores de educación, empleo, economía, industria, investigación, desarrollo e innovación, turismo, comercio, tecnologías de la información y la comunicación, hacienda y Administraciones públicas.

3. En los talleres participaron representantes de las 17 comunidades autónomas, así como representantes de la comunidad educativa, agentes sociales y económicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, organizaciones profesionales y expertos.

- Madrid, julio y septiembre de 2014: reuniones del equipo operativo de la Administración General del Estado (secretarios de Estado y secretarios generales, directores generales, y personal de apoyo).
- Madrid, tres de noviembre: presentación del proyecto a consejeros de las CC AA (de todos los sectores).
- Madrid, cuatro de noviembre: taller interactivo con directores de las CC AA.
- Cuenca, 24 y 25 de noviembre: taller interactivo con grupos de interés, agentes sociales y económicos, y expertos.
- Madrid, dos de marzo de 2015: reunión del equipo operativo de la Administración General del Estado (secretarios de Estado y secretarios generales, directores generales, y personal de apoyo).
- Madrid, 22 de marzo: taller interactivo con todos los directores de las CC AA, grupos y expertos.

4. A continuación, el equipo de la OCDE analizó:

- la información obtenida durante los talleres.
- las aportaciones, ideas y experiencias de los participantes, a través de entrevistas, visitas de estudio, reuniones, y una plataforma de comunicaciones en red. La plataforma ha estado operativa a lo largo del proceso y ha permitido la comunicación de los participantes, el intercambio de información, y el trabajo en grupo sobre documentos y situaciones propuestas por la OCDE.

RESEÑA

LA UNIÓN HACE LA FUERZA

Europa ante los desafíos del siglo XXI

Coordinado por: Álvaro Anchuelo, Enrique Feás y Federico Steinberg.

Editorial DEUSTO, 2019; 272 pp.



La Unión Europea (UE) ha sido quizás el proceso de integración más exitoso de la historia, un proyecto único a través del cual los países europeos han logrado desarrollar un marco de paz, entendimiento, principios y valores compartidos.

La semilla de la actual UE surgió hace más de 60 años, con el objetivo inicial de evitar una nueva guerra entre Francia y Alemania, poniendo en común para este fin

los recursos del carbón y del acero, como medio para lograr una integración comercial y productiva que desincentivara nuevos conflictos. El éxito de esta iniciativa hizo que progresivamente se fuese creando un modelo propio de integración, avanzando hacia lo que el Tratado de Roma llamó «una unión cada vez más estrecha», tanto en el ámbito político e institucional como comercial y económico, ampliándose también el número de Estados miembros (EE MM), desde los inicialmente seis fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos) hasta los actuales 28 socios, la mayor parte de los países europeos.

Hasta el año 2008 la UE avanzó con paso lento pero firme. Primero una unión aduanera, luego un mercado común y posteriormente una moneda compartida, creando un mercado único con libertad de circulación de personas, bienes, servicios y capitales, eliminando fronteras, incrementado la apertura y el comercio, y permitiendo elevar de forma significativa la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos.

Sin embargo, la reciente crisis financiera parece haberlo cambiado todo. Como señala Ana Palacio en el libro que nos ocupa «No estamos en un mundo nuevo o renovado, estamos en un mundo en mutación». La profundidad y gravedad de la crisis ha transformado

el panorama internacional en muchos aspectos, desatando sentimientos críticos hacia la globalización y la cooperación internacional, en buena medida como consecuencia del aumento en las desigualdades sociales y la precarización del empleo, caldo de cultivo del populismo, el proteccionismo y la xenofobia.

Europa no ha sido ajena a estos sentimientos y pese a los éxitos cosechados se enfrenta hoy, igual que el resto del mundo, a desafíos extraordinarios. Algunos de ellos como el envejecimiento de la población, el cambio climático o el tecnológico se conocían desde hace tiempo. Otros, aunque estaban latentes, se hicieron más patentes con el estallido de la crisis, poniendo en evidencia la necesidad de acometer con celeridad algunas reformas imprescindibles. Finalmente, otros problemas han surgido de manera inesperada, como el auge del populismo y del proteccionismo, que parecen cuestionar el orden establecido tras la II Guerra Mundial y las ideas de cooperación internacional.

Al mismo tiempo, la crisis económica ha provocado importantes desencuentros en el seno de la UE que parecen estar erosionando la confianza mutua y la propia política de cohesión. Por un lado, la división entre los países acreedores del Norte y los deudores del Sur, que se ha hecho más evidente con la reciente crisis del

euro. Por otro, las diferencias en las políticas de inmigración y asilo parecen irreconciliables entre los viejos EE MM y los nuevos socios del Este. Finalmente existen discrepancias entre los EE MM que abogan por una mayor integración y aquellos que, contagiados por el populismo imperante, desearían volver a los antiguos Estados soberanos, creyendo erróneamente que recuperar el control económico y de fronteras permitirá superar «por arte de magia» los problemas planteados.

Los retos y desafíos a los que se enfrenta la UE del siglo XXI, dentro del actual entorno global complejo y cambiante, se analizan por los diversos expertos que componen la obra que nos ocupa. Autores prestigiosos, y muchos de ellos nombres por todos conocidos, tanto por su extensa formación como por su dilatada trayectoria profesional, en bastantes casos vinculada estrechamente a las instituciones europeas.

La originalidad de esta obra reside en ser un mosaico, un compendio de diversos artículos. En la mayor parte, se aborda un problema concreto, analizado por un autor especializado en la materia, mientras que en otros se ofrece una visión más generalista. Por ello, el libro se hace ameno y conlleva la riqueza de ofrecer distintas visiones. De lectura fácil y comprensible, realiza un claro y sucinto análisis de los temas expuestos,

partiendo del punto donde nos encontramos, para después precisar los retos planteados y las posibles soluciones o reformas que, a juicio de cada autor, sería necesario implementar.

Para comprender todo esto el libro se estructura, tras una presentación, en tres grandes bloques que agrupan los retos que la UE deberá afrontar en los próximos años.

En el primer bloque se analizan los desafíos de tipo estructural dentro de los que se incluyen las crecientes divergencias reales, políticas y sociales en el seno de la UE, las consecuencias de la robotización sobre el empleo y la productividad, y otros aspectos no menos importantes y actuales como el envejecimiento de la población, la inmigración o el cambio climático.

El segundo bloque se centra en los desafíos de política económica. Se abordan aquí temas como la sostenibilidad del euro como moneda común, el avance en la unión bancaria y la integración financiera, los retos a los que tendrá que enfrentarse el Banco Central Europeo (BCE) o la globalización comercial ante el auge del neoproteccionismo. Mención aparte merece el artículo del *brexit*, primer ejemplo de desintegración al que deberá enfrentarse Europa.

Finalmente, y en el tercer bloque, se plantean los desafíos políticos vinculados a las tensiones

del actual orden internacional, abordando entre otras cuestiones la pérdida del liderazgo estadounidense, la necesidad de un marco europeo de seguridad y defensa común, los problemas de gobernanza en algunos países europeos o el auge del populismo.

Los análisis realizados, tanto en la parte introductoria, elaborada por Álvaro Anchuelo, Enrique Feás y Federico Steinberg, coordinadores del libro, como en el prólogo de Josep Borrell y posteriormente en el artículo de Joaquín Almunia ofrecen, para comenzar, una interesante visión general de los retos a los que se enfrenta la UE.

Anchuelo, Feás y Steinberg destacan la necesidad de «hacer urgentemente una puesta a punto a la UE» y de reconstruir un relato efectivo que convenza a los europeos de la «necesidad de Europa», que de nuevo sea percibida como fuente de progreso, seguridad y protección y no solo como un ente supervisor que exige acometer duras políticas de austeridad. Para estos autores es urgente no solo abordar las reformas técnicas que sean necesarias, sino también otras más visibles, más comprensibles y más cercanas a los ciudadanos, para que el proyecto europeo vuelva a ser «ilusionante para todos».

En el prólogo, Josep Borrell apuesta tanto por reforzar como por reformar la UE, que «necesita recuperar su alma», desarrollando

una nueva dimensión social, protectora y cultural que promueva la adhesión firme de sus ciudadanos, reduciendo al mismo tiempo esa sensación de «desvalimiento» de muchos, en especial de los más afectados por los «dolorosos» ajustes necesarios para solventar la crisis.

Para ello, propone contar con un presupuesto comunitario dotado de recursos suficientes y adecuados, que permita hacer frente a los choques asimétricos, pero también acometer políticas sociales. Asimismo, es importante una mayor cooperación en el ámbito de la política exterior y de seguridad, incluyendo la posibilidad de contar con un ejército común. Por lo tanto, se requerirá un nuevo marco legal, una unión «más democrática» que refuerce el poder del Parlamento Europeo para que pueda codecidir en todas las materias junto con el Consejo.

El análisis de los desafíos estructurales comienza con la visión que aporta Joaquín Almunia. El autor valora muy positivamente los relevantes acuerdos adoptados por la UE desde el inicio de la crisis, entre ellos la creación de la unión bancaria y el Mecanismo Europeo de Estabilidad, lo que unido al papel esencial realizado por el BCE, han conseguido evitar que la crisis fuese mucho más profunda.

Pero pese a estos éxitos, otros aspectos siguen estando incompletos. Entre ellos el modelo

social, que ha mostrado su incapacidad para corregir las desigualdades, especialmente en el sur de Europa. También se ha hecho patente la ausencia de una política común de inmigración, teniendo en cuenta que esta carencia es caldo de cultivo para la propagación de populismos xenófobos. Al mismo tiempo, es incongruente reclamar a Europa que ofrezca protección, cuando algunos Gobiernos se resisten a compartir más parcelas de su soberanía.

Coincide con Borrell en la necesidad de relanzar el proyecto europeo, si es preciso avanzando a distintas velocidades, dotando a la UE de una visión estratégica y comprensible para los ciudadanos, que permita recomponer su modelo social, incrementando la confianza en el proyecto de integración y en las instituciones responsables de dirigirlo, para lo que es necesaria «una unión cada vez más estrecha».

Dentro de los desafíos estructurales, Andrés Ortega analiza las crecientes divergencias reales, políticas y sociales en el seno de la UE, ya que las sucesivas ampliaciones no siempre han ido acompañadas de una adecuada profundización en las políticas cohesionadoras lo que, acentuado por la crisis, ha contribuido a crear divergencias y fracturas, surgiendo nuevas «constelaciones de países europeos» agrupados por intereses comunes.

Los cambios que va a traer la cuarta revolución tecnológica se analizan por Manuel Alejandro Hidalgo, que expone las implicaciones de la robotización y la inteligencia artificial sobre el empleo y la productividad en Europa. Para el autor, la capacidad de competir de las economías europeas dependerá no solo de implementar nuevas tecnologías sino de situarse al nivel de sus competidores, para lo que considera necesario una estrecha coordinación de las políticas de apoyo a la digitalización de las actividades productivas.

El envejecimiento de la población y los cambios en el mercado de trabajo hacen imprescindible contar con una política de inmigración adecuada. Por ello, y en medio del debate populista, Amparo González Ferrer e Inmaculada Serrano analizan los problemas para elaborar una política común de inmigración y asilo a escala europea, señalando sus serias dificultades, especialmente en el caso de la inmigración, proponiendo algunos posibles caminos, siempre desde el límite infranqueable del respeto a los derechos humanos que caracteriza al proyecto europeo.

Los desafíos estructurales se completan con el análisis de María Teresa Costa-Campi y Elisenda Jové sobre el cambio climático y la transición energética en Europa, un punto en el

que la UE avanza con firmeza hacia los objetivos fijados para 2020 en materia de reducción de emisiones, participación de las renovables en el mix energético y aumento de la eficiencia en edificios, procesos industriales y vehículos. Pese a ello resulta crucial dar prioridad a un marco regulador europeo que permita cambios estructurales en todos los EE MM mediante un modo de gobernanza cohesionado.

Los no menos interesantes desafíos de política económica se recogen en la segunda parte del libro. Gonzalo García Andrés aborda la sostenibilidad del euro como moneda común, para lo que considera fundamental proteger la actual eficacia y unidad de la política monetaria única abriendo camino, al mismo tiempo, hacia la unión fiscal. También es necesario culminar el avance en la unión bancaria y la integración financiera contando, entre otras cosas, con un fondo de garantía de depósitos europeo.

Para Sonsoles Castillo y Rafael Doménech, la actuación del BCE ha sido determinante para superar la crisis de deuda en Europa, no solo acreditando su capacidad para desplegar y poner en funcionamiento herramientas no convencionales, sino también demostrando su firme disposición para hacer todo lo necesario para garantizar la supervivencia y

estabilidad de la zona euro. Sin embargo, la crisis puso también de manifiesto las limitaciones del BCE, dadas las carencias de una unión económica y monetaria (UEM) aún incompleta, que dificulta en parte el mecanismo de transmisión de la política monetaria. El BCE del siglo XXI deberá asumir los mismos difíciles retos de otros Bancos Centrales y al mismo tiempo los derivados del carácter propio de la UEM, por lo que estos autores abogan por profundizar y completar la unión fiscal y bancaria.

Enrique Feás y Federico Steinberg analizan los desafíos de la globalización comercial y del neoproteccionismo. Para estos autores, la Unión Europea ha sido no solo uno de los principales beneficiarios sino también uno de los principales agentes de la globalización comercial. Ahora que EE UU desafía al sistema comercial multilateral existente, la UE tiene la responsabilidad adicional de defenderlo y liderar su reforma, apoyándose en aliados afines que promuevan las reglas de la multilateralidad y del orden liberal, modulando la globalización para que sus innegables beneficios se extiendan a todos los ciudadanos.

El artículo del *brexit*, realizado por Álvaro Anchuelo y Federico Steinberg, resume todos los pasos dados hasta ahora y es una

auténtica guía para no perderse en este tema tan complejo. Los autores separan bien el acuerdo de salida, la cláusula de salvaguardia de la frontera irlandesa (*backstop*), los derechos de los ciudadanos británicos y europeos y las particularidades del período transitorio para después describir las posibles opciones del acuerdo definitivo de salida, sea duro o blando, ya que consideran que una salida sin acuerdo sería un desastre sin paliativos principalmente para Reino Unido, pero también para el conjunto de la UE.

El tercer y último bloque, que plantea los desafíos políticos, comienza con un artículo de Josep Piqué. El autor explica que, cuando parecía que el modelo de democracia liberal estaba plenamente consolidado bajo el liderazgo de EE UU, han resurgido recientes amenazas, entre ellas el terrorismo internacional y «los viejos poderes del proteccionismo y el nacionalismo», encabezados por el populismo de Trump. Contra toda previsión, el nuevo presidente estadounidense ha abandonado el enfoque multilateral, para centrarse en sus estrictos intereses nacionales, encarando además este nuevo escenario sin sus tradicionales aliados (Europa, Canadá o Japón), lo que está debilitando el vínculo atlántico tradicional, y está siendo aprovechado por nuevas potencias emergentes.

En este difícil contexto es necesaria la construcción de una política exterior verdaderamente común y única para la UE, que profundice la integración y sea capaz de proyectar una imagen de fortaleza y cohesión interna. Aunque las dificultades son lógicas porque se trata de ceder soberanía, Piqué propone una cooperación reforzada, formada solo por aquellos países europeos que quieran avanzar en esta dirección, siempre abierta a quien quiera sumarse posteriormente.

El artículo de Ana Palacio, muy complementario del anterior, se centra en el crucial papel que desempeña en el nuevo escenario mundial el presidente estadounidense Donald Trump. Para la autora, Trump representa el momento de mutación en el que nos encontramos, en el que la certeza que hasta ahora definía el orden global parece haberse desvanecido, produciendo una auténtica disrupción y un desplazamiento de los focos de influencia de Occidente a Oriente. En este escenario, China aumenta vertiginosamente su influencia en el liderazgo mundial, lo que no constituye un simple reemplazo de un poder hegemónico por otro, sino propagar un modelo y unos valores radicalmente diferentes a los occidentales.

Para Palacio resulta imperativo recuperar una alianza transatlántica basada en la confianza,

ya que Europa necesita atraer aliados, entre ellos por supuesto EE UU, tanto para preservar la llama del internacionalismo liberal como para su defensa. Por ello la UE necesita desarrollar «su autonomía estratégica», impulsando los esfuerzos para crear un marco de defensa común integrado y desarrollar relaciones constructivas con EE UU, entre otras cosas clarificando el compromiso europeo con la OTAN, lo que redundará en la mejora de las relaciones entre ambas áreas.

A continuación Jesús A. Núñez Villaverde profundiza en la idea de contar con una autonomía estratégica europea en materia de defensa. Tras analizar los avances logrados, entre ellos la creación del Fondo Europeo de Defensa, apuesta por una UE dotada de una política exterior, de seguridad y de defensa única y común, a la altura de las actuales circunstancias, sin que ello signifique necesariamente un mayor gasto, sino evitando duplicidades y haciendo un mejor uso de los recursos disponibles.

Para concluir el bloque de desafíos políticos, José Fernández-Albertos analiza el problema de gobernanza democrática, tanto en las instituciones como en algunos países europeos, y su relación con el auge del populismo. Según el autor, el poder real de los populismos euroescépticos

es aún bastante limitado, pero si se quiere reducir su propagación, es necesaria una profunda transformación de la gobernanza europea que posibilite una mayor vinculación y entendimiento entre las decisiones emanadas por las instituciones de la UE y la ciudadanía.

Cierra el libro un interesante epílogo del gobernador del Banco de España, Pablo Hernández de Cos, que comienza afirmando que Europa se encuentra inmersa en una encrucijada que requiere visión y determinación. La dificultad mostrada por la UE para llegar a acuerdos políticos en algunas cuestiones especialmente complejas como la inmigración o las crecientes desigualdades sociales, ha contribuido a erosionar el apoyo ciudadano al proyecto europeo, que en el pasado era fácil de legitimar por sus resultados en términos de crecimiento y convergencia, lo que está siendo aprovechado por el oportunismo y engaño de movimientos populistas y renacionalizadores. En su opinión, es más necesario que nunca, y es nuestro deber, convencer a los ciudadanos de las ventajas que supone Europa y de la necesidad de avanzar hacia una unión financiera, económica y política más fuerte, aunque ello conlleve necesariamente una cesión de soberanía a instancias supranacionales, plenamente

legitimadas desde un punto de vista democrático.

En este sentido, el gobernador del Banco de España analiza con más detalle el marco de la integración financiera, destacando la necesidad de completar el mercado único, profundizando en la unión bancaria y en el desarrollo de unos mercados de capitales eficientes e integrados. Se requiere también una mayor coordinación en las políticas fiscales de los países miembros así como diseñar instrumentos fiscales de carácter supranacional, que permitan aumentar la capacidad de resistencia de la UE frente a perturbaciones adversas. La culminación de este gran mercado es la mejor manera de que las políticas europeas puedan contribuir a

aumentar el crecimiento y a facilitar la convergencia entre países y el bienestar de los ciudadanos.

Pues bien, tras esta exposición, invito a leer con detenimiento y a disfrutar cada uno de los artículos, deteniéndose en aquellos que por temática puedan resultar de mayor interés a cada persona. Como la obra está repleta de ideas y reflexiones, el lector obtendrá una visión muy completa y plural que le permitirá hacer una profunda reflexión sobre la complejidad de los desafíos a los que se enfrenta la Europa del siglo XXI.

No es la primera vez que Europa tiene que afrontar las consecuencias de una crisis, aunque esta haya sido particularmente severa, y no cabe la menor duda, que

como en anteriores ocasiones, saldrá fortalecida. Pero todo ello no se conseguirá sin la necesaria unión entre los países que conformamos la UE, una unión basada en la solidaridad, la cooperación, el multilateralismo y los valores democráticos y liberales compartidos. Se trata de que todos juntos tratemos de sumar en vez de dividir, como se titula el libro *La Unión hace la fuerza*, haciendo que Europa sea de nuevo un proyecto ilusionante para todos.

Finalizo esta reseña con las palabras del gobernador de Banco de España Pablo Hernández de Cos: «Europa vuelve a ser la solución y también nuestra responsabilidad».

María Isabel Gómez Espinosa
Diplomada Comercial del Estado.

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (ICE)
ISSN 0019-977X

SUSCRIPCIÓN ANUAL

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (6 NÚMEROS/AÑO)			
	ESPAÑA 1 año	UNIÓN EUROPEA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
SUSCRIPCIÓN	75,00 €	90,00 €	90,00 €
Gastos de envío España	5,40 €	19,80 €	33,96 €
Más 4 % de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	3,22 €		
TOTAL	83,62 €	109,80 €	123,96 €

EJEMPLARES SUELTOS

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO	15,00 €	20,00 €	20,00 €
Gastos de envío España	0,90 €	3,30 €	5,66 €
Más 4 % de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,64 €		
TOTAL	16,54 €	23,30 €	25,66 €

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Centro de Publicaciones.
C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.
Teléfonos: 91 349 51 29 – 91 349 51 33 (Venta de publicaciones)
91 349 23 35 (suscripciones)
correo electrónico: CentroPublicaciones@mincotur.es

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE DESARROLLO NORMATIVO,
INFORMES Y PUBLICACIONES
CENTRO DE PUBLICACIONES

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

Los artículos que se envíen para publicar en *Información Comercial Española, Revista ICE* deberán ser originales, no publicados, ni en proceso de evaluación por otra publicación. Los trabajos recibidos serán sometidos para su aceptación a evaluación externa anónima.

1. Los artículos se enviarán en formato Microsoft Word a la dirección de correo electrónico revistasice.sccc@mincotur.es o a través de la página web <http://www.revistasice.com/>
2. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas y referencias bibliográficas) no debe ser inferior a 20 páginas ni superior a 25. La fuente será Times New Roman 12, márgenes de 3 cm, espaciado doble y paginado en la parte inferior derecha.
3. En la primera página se hará constar el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos, así como la forma en que desean que sus datos aparezcan.
4. En la segunda página del texto se incluirá:
 - El título.
 - Un resumen del trabajo con una extensión máxima de seis líneas con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
 - De 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título.
 - De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica: <https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>
5. En las siguientes páginas se incluirán el texto la información gráfica y las referencias bibliográficas con la siguiente organización:
 - Se incluirá por este orden: introducción, desarrollo, conclusiones y referencias bibliográficas, y anexos si los hubiera. Los encabezamientos de los apartados irán numerados, en minúscula y en negrita, distanciándose dos espacios del anterior párrafo. Los encabezamientos de cada subapartado se pondrán en redonda negrita sin numerar, y el tercer nivel en cursiva, según el siguiente modelo:
 - 1. Título del apartado** (1^{er}. nivel)
 - 1.1 Subapartado** (2^o. nivel)
 - 1.1.1 *Sección del subapartado* (3^{er}. nivel)
 - Las notas de pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en tamaño 10 y espacio sencillo.
 - En un archivo Excel independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirá la fuente de información y/o notas aclaratorias.
 - Las citas de libros y artículos en el texto, se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. Ej.: (Martínez, 1991).
 - Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.

- Las referencias bibliográficas estarán ordenadas alfabéticamente, y se detallarán según las normas de la American Psychological Association (APA), siendo las más utilizadas las siguientes:

Libro

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Ciudad, País: Editorial.

Crick, F. (1994). *La búsqueda científica del alma*. Madrid, España: Debate.

Libro electrónico

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Recuperado de <http://www...>

De Jesús Domínguez, J. (1887). *La autonomía administrativa en Puerto Rico*. Recuperado de <http://memory.loc.gov>

Capítulo de libro

Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En A. A. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial.

Molina, V. (2016). Los centros de escritura en Latinoamérica: Consideraciones para su diseño e implementación. En G. Bañales, M. Castelló y A. Vega (Eds.), *Enseñar a leer y escribir en la educación superior. Propuestas educativas basadas en la investigación* (pp. 339-362). México: Fundación sm.

Publicaciones periódicas formato impreso

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp.

Parés-Ramos, I. K., Gould, W. A., and Aide, T. M. (2008). Agricultural abandonment, suburban growth, and forest expansion in Puerto Rico between 1991 and 2000. *Ecology & Society*, 12(2), 1-19.

Publicaciones periódicas online

Apellido, A. A. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. Recuperado de <http://www...>

Cintrón, G., Lugo, A. E., Pool, D. J., and Morris, G. (1978). Mangroves of arid environments in Puerto Rico and adjacent islands. *Biotropica*, 10(2), 110-121. Recuperado de <http://www.jstor.org/pss/2388013>

Artículo de periódico impreso

Con autor:

Apellido A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp. xx-xx.

Manrique-Grisales, J. (2010, 14 de noviembre). La bestia que se tragó Armero. *El espectador*, pp. 16-17.

Sin autor:

Título del artículo. (Fecha). *Nombre del periódico*, pp. xx-xx.

Drogas genéricas (2010, 25 de septiembre). *El Tiempo*, p. 15.

Referencia a páginas web

Autor de la página (Fecha). *Título de la página*. Lugar de publicación: Casa publicadora. Recuperado de <http://www...>

Argosy Medical Animation (2007-2009). *Visible body: Discover human anatomy*. New York: Argosy Publishing. Recuperado de <http://www.visiblebody.com>

Ley/Reglamento

Título de la ley. Publicación, número, fecha de publicación, página inicial-página final. <http://www.boe.es...>

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Boletín Oficial del Estado, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Últimos números publicados



Núm. 906
*La Crisis financiera.
Diez años después*



Núm. 907
La Mejora de la Regulación



Núm. 908
España ante el reto demográfico



Núm. 909
*Multinationales en
un cambiante contexto
internacional*

Números en preparación

*Un nuevo contrato social
en una nueva economía*

*Sostenibilidad para
la competitividad*

Revista de Economía

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL
ESPAÑOLA

Ministerio de Industria, Comercio
y Turismo



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO