

Derecho a la educación y políticas públicas

Bernat Albaigés

PID_00141018



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu

Índice

Introducción	7
Objetivos	9
1. La relación entre derechos educativos y políticas públicas	11
1.1. Aproximación a los derechos en educación	11
1.2. Relación entre derechos y políticas públicas	15
1.3. Aproximación a las políticas públicas en educación	18
2. El derecho a la escolarización básica y a la mejora del éxito escolar	23
2.1. Derechos en torno a la escolarización básica y de la mejora del éxito escolar	23
2.2. Condicionantes en la escolarización básica y de la mejora del éxito escolar	29
2.2.1. Prevalencia de las desigualdades educativas y vulneraciones del derecho a la escolarización básica	29
2.2.2. Complejidad del éxito escolar	32
2.3. Perspectivas teóricas relacionadas con la escolarización básica y de la mejora del éxito escolar	35
2.3.1. Perspectivas teóricas relacionadas con la escolarización	35
2.3.2. Perspectivas teóricas relacionadas con el éxito escolar	37
2.4. Políticas de promoción de la escolarización básica y de la mejora del éxito escolar	43
2.5. Algunos déficits de las políticas de mejora del éxito escolar	46
3. El derecho a la escolarización no obligatoria	49
3.1. Derechos en torno a la escolarización no obligatoria	49
3.1.1. El derecho a la atención educativa en la primera infancia	49
3.1.2. El derecho a la escolarización postobligatoria	52
3.2. Condicionantes en la escolarización no obligatoria	57
3.3. Perspectivas teóricas relacionadas con la escolarización no obligatoria	58
3.4. Políticas de escolarización no obligatoria	59
3.5. Algunos déficits de las políticas de escolarización no obligatoria	61
3.6. Algunas reflexiones sobre la formación a lo largo de la vida	61

4. La libertad de elección de centro y el derecho a la equidad en el proceso de admisión.....	65
4.1. Derechos en torno a la libertad de elección de centro y de la equidad en el proceso de admisión	65
4.2. Condicionantes en torno a la libertad de elección de centro y de la equidad en el proceso de admisión	70
4.2.1. Los límites de la libertad de elección de centro: desigualdades en el proceso de admisión	70
4.2.2. La libertad de elección escolar y los regímenes de "cuasimercados" en educación	72
4.2.3. Los regímenes escolares y la titularidad de los centros	74
4.2.4. Desigualdades relacionadas con la composición social de los centros escolares	76
4.2.5. Homogeneidad/heterogeneidad de las condiciones de los centros escolares	77
4.3. Perspectivas teóricas relacionadas con la libertad de elección de centro y la equidad en el proceso de admisión	78
4.3.1. Perspectivas basadas en el igualitarismo	79
4.3.2. Perspectivas basadas en el liberalismo	79
4.3.3. Perspectivas basadas en el pluralismo (liberalismo igualitario)	80
4.4. Políticas de admisión de alumnado al sistema educativo	80
4.4.1. Políticas de libertad de elección escolar	80
4.4.2. Políticas de equidad en el proceso de admisión	83
4.5. Algunos déficits de las políticas de admisión de alumnado al sistema educativo	86
5. El derecho a la atención de las necesidades educativas especiales en la escuela.....	88
5.1. Derechos en torno a la atención de las necesidades educativas especiales en la escuela	88
5.2. Condicionantes en la atención de las necesidades educativas especiales en la escuela	94
5.2.1. Reconocimiento de las necesidades educativas especiales	94
5.2.2. Detección de necesidades y formulación de estrategias	95
5.2.3. Tensiones entre la normalización y la especificidad, o entre la inclusión y la externalización de las necesidades educativas especiales	95
5.2.4. Participación de la comunidad educativa	96
5.2.5. El reto de la extensión de la atención especial y de los resultados educativos	96
5.3. Perspectivas teóricas relacionadas con la atención de las necesidades educativas especiales en la escuela	97

5.3.1.	Perspectivas basadas en la educación especial tradicional	97
5.3.2.	Perspectivas basadas en la educación integradora	98
5.3.3.	Perspectivas basadas en la educación inclusiva	100
5.4.	Políticas de atención de las necesidades educativas especiales en la escuela	101
5.4.1.	Políticas de accesibilidad a la educación	101
5.4.2.	Políticas de formación de los profesionales	101
5.4.3.	Políticas de apoyo especializado en los centros escolares	102
5.4.4.	Políticas de autonomía de centro y de promoción de proyectos educativos de tratamiento de la diversidad ...	102
5.4.5.	Políticas de detección y educación temprana de las necesidades educativas especiales	102
5.4.6.	Políticas de adaptación y flexibilidad curricular	103
5.4.7.	Políticas de flexibilidad de la evaluación y de la promoción escolar	103
5.4.8.	Políticas de promoción de la participación de la familia y de la comunidad educativa en general	104
5.4.9.	Políticas de formación complementaria y de transición escuela-trabajo	104
5.5.	Algunos déficits de las políticas de atención de las necesidades educativas especiales en la escuela	105
6.	El derecho a la atención de la diversidad cultural en la escuela.....	108
6.1.	Derechos en torno a la diversidad en la escuela	108
6.2.	Condicionantes en la gestión de la diversidad en la escuela	111
6.2.1.	Desigualdades educativas entre el alumnado de origen inmigrado y de otras minorías étnicas	111
6.2.2.	La segregación escolar y el etnocentrismo escolar	112
6.3.	Perspectivas teóricas relacionadas con la gestión de la diversidad en la escuela	112
6.3.1.	Perspectivas relacionadas con el segregacionismo	113
6.3.2.	Perspectivas teóricas relacionadas con el asimilacionismo	114
6.3.3.	Perspectivas relacionadas con el multiculturalismo	114
6.3.4.	Perspectivas relacionadas con el interculturalismo	114
6.4.	Políticas de gestión de la diversidad en la escuela	115
6.5.	Algunos déficits de las políticas de gestión de la diversidad en la escuela	117
6.5.1.	Efecto segregador de las políticas de gestión de la diversidad en la escuela	117
6.5.2.	Restricción del trabajo de atención a la diversidad	118
7.	El derecho a la educación no formal.....	120
7.1.	Derechos en torno a la educación no formal	120

7.1.1.	¿Qué se entiende por educación no formal?	120
7.1.2.	¿Qué derechos hay en torno a la educación no formal?	123
7.2.	Condicionantes en el desarrollo de la educación no formal	126
7.3.	Perspectivas teóricas relacionadas con la educación no formal	133
7.3.1.	Perspectivas basadas en la educación permanente	133
7.3.2.	Perspectivas basadas en la cohesión educativa y en el desarrollo comunitario	134
7.3.3.	Perspectivas basadas en los nuevos usos de los tiempos	136
7.4.	Políticas de promoción de la educación más allá del horario lectivo	136
7.5.	Algunos déficits de las políticas de promoción de la educación más allá del horario lectivo	140
7.5.1.	Déficits de equidad en la participación de los niños y jóvenes en las actividades educativas fuera del horario lectivo	140
7.5.2.	Déficits de trabajo integrado entre la educación formal y la educación no formal	140
Resumen		142
Actividades		145
Ejercicios de autoevaluación		145
Solucionario		147
Glosario		149
Bibliografía		150

Introducción

Este material didáctico se propone reflexionar en torno a los derechos en educación y de su relación con las políticas educativas. Con este propósito, el primer apartado establece en qué consisten los derechos y cómo se garantiza desde las políticas públicas su cumplimiento.

Estas reflexiones de carácter más general dejan paso a los siguientes seis apartados, que ofrecen una mirada específica sobre determinados ámbitos del derecho a la educación y de la política educativa: el derecho a la escolarización básica y a la mejora del éxito escolar, el derecho a la escolarización no obligatoria, el derecho a la libertad de elección de centro y a la equidad en el proceso de admisión, el derecho a la atención de las necesidades educativas especiales en la escuela, el derecho a la atención de la diversidad cultural y el derecho a la educación no formal.

Esta relación de derechos no agota, en modo alguno, el alcance del derecho a la educación. De hecho, el presente documento no pretende ni revisar de manera exhaustiva la diversidad de derechos educativos que los individuos tienen, ni tampoco proporcionar un catálogo completo de políticas públicas relacionadas con estos derechos. Ya habéis podido comprobar, por ejemplo, que en la relación anterior de derechos hay omisiones en ámbitos tan significativos como el de la educación superior o el de la formación a lo largo de la vida. No se abordan los derechos de las personas adultas ni tampoco los derechos de actores educativos tan centrales como el profesorado.

Básicamente, lo que se pretende, sin este afán de exhaustividad, y tomando como referencia **derechos educativos de los niños**, es conocer que los derechos se asocian a oportunidades básicas para la vida de los individuos y para la sociedad, y que su vulneración, también presente en las sociedades avanzadas, genera retos de enorme complejidad para la política educativa: son retos con diferentes miradas posibles, con multiplicidad de soluciones existentes y con efectos no deseados de estas soluciones –los cuales derivan, al mismo tiempo, en nuevos retos. Las mismas políticas educativas, de hecho, a la vez que dan respuestas a determinados derechos, pueden derivar en vulneraciones otros derechos.

Para comprender la relación existente entre derechos en educación y políticas educativas, cada uno de los siguientes apartados se estructura de acuerdo con las fases del ciclo de una política pública:

- **Identificación del problema educativo.** Fase de diagnóstico del problema educativo que se quiere resolver. Esta fase se corresponde con los subapartados que pretenden comprender y analizar derechos relacionados con

un determinado ámbito educativo y con los factores que condicionan su cumplimiento.

- **Formulación de la política educativa.** Fase de análisis de las posibles soluciones al problema previamente identificado y de diseño de las políticas. Esta fase se corresponde con subapartados que revisan los condicionantes y las perspectivas presentes en el abordaje del problema y en la planificación de políticas.
- **Implementación de la política educativa (como solución).** Fase de ejecución de las políticas públicas que previamente se han diseñado. Esta fase se corresponde con el subapartado que revisa posibles políticas públicas relacionadas con un determinado ámbito educativo.
- **Evaluación de la política educativa (como problema).** Fase de revisión de los resultados y del impacto de las políticas públicas implementadas. Esta fase se corresponde con el subapartado que analiza los déficits de las políticas educativas.

Objetivos

Con este material didáctico se propone lo siguiente:

- 1.** Fomentar la reflexión en torno a los derechos en educación y conocer qué es una política pública.
- 2.** Familiarizarnos con la relación existente entre el derecho a la educación y las políticas educativas.
- 3.** Revisar diferentes derechos que integran el derecho a la educación.
- 4.** Analizar posibles vulneraciones de derecho y factores que condicionan su cumplimiento.
- 5.** Conocer diferentes políticas educativas relacionadas con las garantías de derecho a la educación.
- 6.** Comprender las distintas perspectivas teóricas e ideológicas que orientan las políticas educativas.
- 7.** Reflexionar en torno a los efectos de las políticas educativas e identificar sus déficits.

1. La relación entre derechos educativos y políticas públicas

1.1. Aproximación a los derechos en educación

¡Tengo derecho! Esta expresión es utilizada para reclamar algo que creemos que nos corresponde o que se nos debe. Los derechos, en efecto, responden a un **conjunto de principios y normas** que regulan las relaciones sociales en nuestra sociedad y que establecen lo que podemos hacer y que podemos exigir, sea porque la ley o la autoridad así lo prevén, sea porque tenemos la costumbre o porque socialmente está admitido, sea porque creemos que la razón nos avala.

Hay que tener presente, por una parte, que los derechos condicionan nuestras oportunidades y posibilidades de comportamiento; y, por otra parte, que estas oportunidades, aunque no necesariamente están garantizadas y reconocidas por el ordenamiento jurídico y por los poderes públicos, pueden ser exigidas de acuerdo con determinados fundamentos racionales y morales que creemos adecuados para nuestra sociedad. Las conquistas de derechos a lo largo de la historia, por ejemplo, se han logrado sobre la base de la defensa de lo que determinados grupos sociales han considerado justo, aunque las autoridades y la legislación no lo reconocieran.

¡No hay derecho! Esta expresión es utilizada, precisamente, para poner de manifiesto que algo no se ajusta a nuestros derechos y para destacar que esta vulneración conduce a una situación injusta. Los derechos, en efecto, parten de una determinada **concepción moral de la justicia y del orden social**, y establecen lo que consideramos justo y legítimo en nuestra sociedad.

Así como podemos reclamar derechos no reconocidos, podemos cuestionar derechos reconocidos, por ejemplo, porque atribuyen privilegios a determinados grupos sociales y no a otros. De hecho, el reconocimiento de los derechos no responde a una concepción neutral y descontextualizada de la justicia social, sino que está condicionado por la cultura y por las relaciones de poder existentes en las diferentes sociedades.

En este sentido, hay que tener presente que el reconocimiento de derechos varía en función de:

- **La ideología dominante.** Las ideologías conservadoras tienden a preservar el orden social y a proteger los derechos de las mayorías, a fin de que las relaciones de poder entre grupos sociales no sean modificadas, mientras que las ideologías progresistas tienden a estar más abiertas a la transformación social y al reconocimiento de nuevos derechos (de acuerdo con una

determinada concepción ideal de la sociedad); las ideologías liberales tienden a velar por los derechos individuales de las personas y especialmente por su derecho a la libertad, mientras que las ideologías socialdemócratas tienden a hacer prevalecer los derechos colectivos de los diferentes grupos sociales y especialmente al derecho a la equidad; etc.

- **El contexto sociohistórico y sociocultural.** Las sociedades tradicionales tienden a regular menos los derechos de las personas y a supeditarlos a las tradiciones y a los sistemas de autoridad propios de los diferentes grupos sociales, mientras que las sociedades modernas, más complejas, regulan formalmente los derechos para garantizar un determinado orden social; las sociedades religiosas condicionan los derechos a los preceptos y doctrinas contenidos en la religión dominante, mientras que las sociedades laicas tienden a establecer derechos sobre la base de principios racionales y de procedimientos democráticos; las sociedades materialistas tienden a promover derechos relacionados con la seguridad económica y material, mientras que las sociedades posmaterialistas tienden a promover derechos relacionados con la libertad y con la participación social y política de los ciudadanos; las sociedades plurales tienden a promover el respeto de los derechos de las minorías sociales; etc.
- **El contexto sociopolítico.** Los regímenes totalitarios restringen los derechos de los ciudadanos para que no amenacen el sistema, mientras que los regímenes democráticos están abiertos a nuevos consensos sobre el reconocimiento de derechos; las sociedades con grupos de presión organizados tienden a desarrollar los derechos de los colectivos a los que representan; etc.
- Etc.

Aunque los derechos varían de una sociedad a otra, hay que destacar los esfuerzos realizados por las Naciones Unidas, de acuerdo con la misión para la cual fue creada, de que el mayor número de Estados posible consensúe los derechos de las personas que han de ser considerados como "esenciales" y básicos para entender su vida en dignidad. Son los llamados **derechos humanos** comprendidos en la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, "el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse" (tal como prevé el preámbulo).

Según las Naciones Unidas, los derechos humanos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos son **derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales**:

- **Iguales y universales**, inherentes a todos los seres humanos, sin distinción de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, religión, lengua o cualquier otra condición.

Web

Ved, por ejemplo, la web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, www.ohchr.org.

- **Inalienables**, que no pueden suprimirse, con la excepción de determinadas situaciones y según las garantías procesales establecidas (por ejemplo, restricción del derecho a la libertad para personas que han cometido un delito).
- **Indivisibles, interrelacionados e interdependientes**, que tienen que ser garantizados en su conjunto, porque la privación de alguno de ellos afecta negativamente al cumplimiento del resto.

Hasta la Segunda Guerra Mundial, los derechos de las personas estaban delimitados básicamente por las dinámicas propias de cada Estado. Pero la Declaración Universal de los Derechos Humanos permitió que los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieran a "promover el respecto de estos derechos y de estas libertades mediante la enseñanza y la educación, y asegurar con medidas progresivas de orden nacional e internacional su reconocimiento y aplicación universales y efectivos" (tal como establece el preámbulo). En efecto, aunque la Declaración no tiene el carácter jurídico vinculante de un tratado, ha sido reconocida por la mayoría de los Estados, que han incorporado en sus leyes básicas y fundamentales sus principios y disposiciones.

El carácter universal de la Declaración ha hecho que ésta se constituya como marco de referencia fundamental a partir del cual se configura el derecho internacional y se evalúan las actuaciones de los diferentes Estados, sea cual sea el sistema social, político, económico y cultural por el que se rigen.

En el ámbito de los derechos humanos, el derecho internacional cuenta con acuerdos y tratados promovidos por las propias Naciones Unidas, que se ocupan de desarrollar, con carácter obligatorio para los Estados que los suscriben, el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Conviene destacar, en este sentido, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** y el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y con entrada en vigor en 1976, que conjuntamente con sus protocolos facultativos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos conforman la **Carta Universal de los Derechos Humanos**. Estos pactos, que otorgan obligatoriedad jurídica a los derechos proclamados por la Declaración Universal y que establecen órganos de vigilancia de su cumplimiento, obligan a los Estados a garantizar derechos como el derecho al trato digno, el derecho al trabajo en condiciones justas, el derecho a la seguridad y al bienestar sociales, el derecho a la libertad de circulación, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, el derecho a la libertad de asociación, el derecho a la participación política, etc.

Naciones Unidas y derechos humanos

Las Naciones Unidas es una organización que actualmente agrupa en torno a 200 Estados, afiliados voluntariamente, y que fue creada el 24 de octubre de 1945, posteriormente a

la II Guerra Mundial, para promover la paz mundial, la amistad entre todas las naciones y su progreso social y económico.

En el marco de su actividad, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el 10 de diciembre de 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que contenía 30 artículos con derechos civiles, políticos, económicos y culturales básicos que debían ser promovidos y ser respetados por los diferentes Estados miembros.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus protocolos facultativos, constituyen la Carta Internacional de los Derechos Humanos. La Carta Internacional de los Derechos Humanos aglutina el conjunto de derechos humanos básicos que han de ser respetados de forma universal para todos los seres humanos.

Entre estos derechos, y tal como veremos en los próximos apartados, la Declaración Universal y los mencionados pactos también desarrollan el derecho a la educación. La importancia que ha tenido este conjunto de acuerdos y declaraciones se constata al analizar cómo se han ido reproduciendo estos principios en el ordenamiento jurídico a escala estatal.

Acuerdos, tratados y leyes a diferentes niveles territoriales y el derecho universal a la educación

A escala mundial

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. (artículo 26.1)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Los Estados partes en este pacto reconocen el derecho de todo el mundo a la educación [...]. (Artículo 13.1)

Los Estados partes en el presente pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita [...]. (Artículo 13.2)

Convención sobre los derechos del niño (1989)

Los Estados partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: **a)** Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; **b)** Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; [...]. (Artículo 28.1)

A escala europea

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)

Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y continua. Este derecho incluye la facultad de seguir gratuitamente la enseñanza obligatoria. (Artículo 14.1.)

A escala estatal

Constitución española (1978)

Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza. (Artículo 27.1)

La enseñanza básica es obligatoria y gratuita. (Artículo 27.4)

Además de la Carta Universal de los Derechos Humanos, los instrumentos universales de derechos humanos reconocidos a escala internacional y que son de referencia, como veremos en los próximos apartados, en el ámbito de la educación son los siguientes:

- Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960),
- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965),
- Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer (1979),
- Convención sobre los derechos de los niños (1989),
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006).

Por su importancia en el ámbito que nos ocupa, y por el hecho de ser el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incorpora los diferentes derechos humanos (civiles, culturales, económicos, políticos y sociales), hay que destacar la **Convención sobre los derechos del niño**, aprobada en 1989 y ratificada por la inmensa mayoría de los Estados (con la excepción de países como los Estados Unidos, que la ha firmado pero no ratificado). Esta convención, que desarrolla los derechos humanos básicos que conciernen a los niños, consagra a los niños como sujetos de derechos, al igual que cualquier otro ciudadano. Eso significa que han de ser considerados como actores sociales, con capacidad de exigir los derechos propios y participar en las decisiones que les afectan (derecho a expresar la opinión, el derecho de escucha, etc.). Y también significa que, tal como recuerda la Declaración Universal de los Derechos Humanos, deben ser objeto de una asistencia y atención especiales, por su condición de niño, teniendo presente su interés primordial. La convención obliga a los poderes públicos a tener en cuenta el interés superior del niño en su intervención, por encima de cualquier otra consideración.

1.2. Relación entre derechos y políticas públicas

Mientras que los derechos definen el marco de límites y oportunidades en el acceso a determinados bienes sociales (educación, vivienda, etc.) y en el desarrollo de nuestro comportamiento en sociedad (en la escuela, en la calle, etc.), las políticas públicas determinan las garantías reales que debemos ejercer y alcanzar con plenitud estos derechos.

En general, las sociedades con un mayor grado de desarrollo de políticas públicas suelen garantizar niveles más elevados de bienestar y de cumplimiento de derechos para el conjunto de la población. En cambio, las sociedades

que destinan menos inversión en políticas públicas suelen contar con menores garantías de derecho y con mayores vulneraciones, especialmente entre la población socialmente más desfavorecida.

Esta relación, no obstante, no siempre es directa. En primer lugar, conviene recordar que las políticas públicas no intervienen con la misma intensidad en los diferentes grupos sociales, y no necesariamente tienen una finalidad de distribución de oportunidades de forma universal para el conjunto de la población o de manera selectiva para los grupos socialmente más desfavorecidos (políticas distributivas y redistributivas). En ocasiones, de hecho, las políticas públicas pueden tender a favorecer más las necesidades y el desarrollo de derechos entre las clases medias y acomodadas que entre los grupos socioeconómicamente favorecidos. Desde este punto de vista, pues, podemos encontrar sistemas sociopolíticos en los que las políticas públicas se orientan más a garantizar privilegios que derechos. Para comprender la relación que se establece entre la provisión de derechos y las políticas públicas, por tanto, hay que preguntarse cómo se posicionan las políticas públicas ante la estructura social y qué impacto pretenden generar (reproducción o transformación de la estructura social).

En segundo lugar, y para comprender esta relación, también hay que tener presente que estas políticas están situadas en un determinado contexto sociopolítico y responden a determinadas concepciones del Estado y a determinados modelos de Estado del bienestar.

Según la clasificación propuesta por Esping-Andersen (1993), por ejemplo, en los países anglosajones, con un **modelo liberal**, las políticas públicas adoptan un papel marginal y asistencial y se orientan a atender a las personas a las que el mercado no garantiza unos mínimos niveles de bienestar. Las personas más vulnerables son asistidas por el Estado para que tengan los derechos más básicos cubiertos (desde una perspectiva restrictiva de la provisión de derechos). El acceso a los derechos está fuertemente mercantilizado, ya que es el mercado quien se ocupa de su provisión.

En los países de la Europa continental y mediterránea, por otra parte, con un **modelo conservador-corporatista**, las políticas públicas asumen un papel subsidiario y tienden a garantizar los ingresos familiares promoviendo la inserción laboral y la seguridad en la ocupación (especialmente del cabeza de familia). Se entiende que, a partir de esta seguridad, la familia puede hacerse cargo de las funciones básicas relacionadas con la provisión de bienestar (modelo familista), y el Estado interviene cuando la institución familiar no lo hace. Los derechos, pues, quedan cubiertos básicamente por la familia y gracias a su vinculación con el mercado de trabajo.

Y finalmente, en los países escandinavos, con un **modelo socialdemócrata**, las políticas públicas asumen un papel central a la hora de dar respuesta a las necesidades de bienestar del conjunto de la población. Los derechos quedan

Referencia bibliográfica

G. Esping-Andersen (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.

garantizados por un régimen de provisión pública integral y universal, mediante circuitos y servicios desmercantilizados, que garantizan la igualdad de oportunidades.

De acuerdo con estos tres modelos, las políticas públicas tenderán, por ejemplo, a garantizar servicios asistenciales y derechos selectivos asistidos (**modelo liberal** y **modelo conservador**) o a garantizar servicios y derechos universales (**modelo socialdemócrata**); a dar respuesta a los derechos individuales (**modelo liberal**) o hacerlo a los derechos colectivos (**modelo socialdemócrata** y **modelo conservador**); etc.

Y en tercer lugar, la relación entre la provisión de derechos y las políticas públicas también está condicionada por las características de las políticas en que se pone el acento. Lowi (1985) establece una clasificación de políticas públicas y diferencia entre:

- **Políticas regulativas.** Políticas que establecen reglas, normas de funcionamiento y obligaciones entre la población (como por ejemplo, la legislación en materia de educación).
- **Políticas distributivas.** Políticas de provisión de bienes, servicios o privilegios en determinados grupos sociales (como por ejemplo, la creación de guarderías, becas para el estudio condicionadas a resultados académicos, etc.).
- **Políticas redistributivas.** Políticas de transferencia de recursos o de poder de determinados grupos sociales o territorios hacia otros (como por ejemplo, becas para el estudio condicionadas a la renta, etc.).
- **Políticas constitutivas.** Políticas que establecen las reglas de la distribución de poderes en un ámbito social (como por ejemplo, políticas de descentralización en materia de educación).

Esta clasificación nos es útil para entender que las políticas públicas relacionadas con los derechos pueden tender, bien a regular el reconocimiento de derechos (políticas regulativas), bien a proveer oportunidades de acceder y ejercer derechos (políticas distributivas), bien a igualar derechos o a compensar posibles desigualdades en el acceso (políticas redistributivas), bien a establecer las responsabilidades en la provisión de derechos y en la supervisión de su cumplimiento (políticas constitutivas). De hecho, la relación entre políticas públicas y provisión de derechos no siempre es directa, porque para cada uno de los derechos estos diferentes tipos de políticas no siempre se desarrollan adecuadamente. Es frecuente, por ejemplo, encontrar derechos que cuentan con un nivel de regulación y de reconocimiento adecuado (políticas regulativas) pero que, o bien no se ha concretado ni constituido los órganos institucionales responsables y competentes de supervisar y garantizar la provisión

Referencia bibliográfica

T. Lowi (1985). "The State in Politics. The Relation Between Policy and Administration". En: R. Noll. (ed.). *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Londres: University of California Press.

de estos derechos (políticas constitutivas), o bien no se han creado los servicios ni suministrado los recursos necesarios para hacerlos efectivos (políticas distributivas).

1.3. Aproximación a las políticas públicas en educación

Las políticas públicas conforman el conjunto de valores y de prácticas promovidos por los poderes públicos y orientados a gobernar y a dar respuesta a las demandas y a las necesidades presentes en una determinada sociedad.

Esta concepción de las políticas públicas incorpora no sólo las medidas políticas adoptadas por los poderes públicos, sino también aquellos componentes de orden estratégico, ideológico, moral, cultural, etc. que orientan o emanan de estos poderes y de sus prácticas, aunque no se traduzcan necesariamente en medidas implementadas. De hecho, para comprender las políticas públicas, hay que analizar sus diferentes componentes (Meny y Thoenig, 1995), y tanto las acciones como las *inacciones* de los poderes públicos, que también representan una manera de posicionarse ante los problemas sociales (como sucede, por ejemplo, con las políticas neoliberales, que fomentan la desregulación y la ausencia de intervención de los poderes públicos en el funcionamiento del mercado).

Referencia bibliográfica

I. Meny; J. C. Thoenig (1995). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Componentes de las políticas públicas

Según Meny y Thoenig (1995), los componentes que conforman las políticas públicas son:

- **Contenido.** Conjunto de medidas políticas concretas para conseguir determinados resultados o productos (por ejemplo, proyecto de refuerzo escolar).
- **Programa.** Estructura que articula, orienta y da coherencia estratégica a las diferentes medidas políticas implementadas (por ejemplo, programa de lucha contra el fracaso escolar).
- **Orientación normativa.** Intenciones, intereses, valores, normas, etc. que orientan o satisfacen una determinada política pública, y que le dan estabilidad (por ejemplo, ordenamiento jurídico en materia de educación; ideología del gobierno; etc.).
- **Factor de coerción.** Autoridad legitimada propia de los poderes públicos que les capacita para imponerse y generar obediencia en la formulación e implementación de medidas políticas.
- **Competencia social.** Realidad social que conforma el campo de acción de una determinada política pública y sobre el cual se incide, así como intereses y demandas presentes entre los actores sociales implicados que condicionan la formulación y la implementación de políticas públicas (por ejemplo, intereses de los sindicatos de maestros o de las asociaciones de madres y padres de alumnos).

Si en el ámbito de los derechos hemos revisado consensos a escala supraestatal (derechos humanos universales), en el ámbito de las políticas públicas la comunidad internacional también ha definido recomendaciones internacionales (actualizadas periódicamente) que se convierten en mandatos para los

poderes públicos en cada uno de sus Estados. Huelga decir que estos consensos políticos se ven estimulados por el fenómeno de la globalización, pero particularmente también por los consensos ya existentes en el campo de los derechos humanos.

En este módulo, y específicamente en el ámbito de la educación, haremos mención de dos mandatos muy significativos, que han ido acompañados de programas de actuación y de sistemas de monitoreo para supervisar y promover su implementación.

El primero de ellos es el **Marco de Acción de Dakar *Educación para Todos: cumplir con nuestros compromisos colectivos***, promovido por la Unesco, que se aprobó durante el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en el año 2000 en Dakar (Senegal), y que expresa el compromiso de la comunidad internacional de establecer una estrategia para garantizar que con vistas al año 2015 la educación para todos, como derecho fundamental de los seres humanos, se convierta en una realidad.

Particularmente, y de acuerdo con los principios recogidos en la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos de 1990 en Jomtien (Tailandia) y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención de los derechos del niño, los gobiernos, organizaciones y otros actores representados en el Foro se comprometen colectivamente a desarrollar políticas que alcancen seis objetivos básicos para el 2015. Estos objetivos están relacionados con:

- la extensión de la atención y educación de la primera infancia,
- la consecución de la educación primaria universal,
- la promoción de la atención de las necesidades educativas de las personas a lo largo de la vida,
- el aumento (en un 50%) de la alfabetización de adultos,
- la consecución de la igualdad entre sexos a la educación y
- la mejora de la calidad de los sistemas educativos.

Para alcanzar estos objetivos, el Marco de Acción de Dakar establece una serie de estrategias de intervención.

La relevancia alcanzada por este programa favoreció que, meses más tarde, en la Cumbre del Milenio organizada por las Naciones Unidas en el año 2000 en Nueva York para identificar los objetivos prioritarios para los próximos años (los llamados "Objetivos de Desarrollo del Milenio"), se incorporara la educación como ámbito fundamental. Particularmente, entre los ocho objetivos definidos, encontramos la universalización de las enseñanzas primarias. Las Naciones Unidas trabaja, desde entonces, para que los Estados miembros sitúen en el centro de su agenda política estos objetivos.

Objetivos alcanzados en la Cumbre del Milenio

Algunos objetivos que se definieron fueron reducción de la pobreza y el hambre, reducción de la mortalidad infantil, combatir el sida y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, entre otros.

Y el segundo de los mandatos que conviene destacar es el del *Programa Educación y Formación 2010 en el marco de la Estrategia de Lisboa* (mandato a escala europea, no mundial como el anterior). En la sesión celebrada en Lisboa, en marzo del 2000, el Consejo Europeo adoptó como objetivo estratégico para el 2010 *convertir la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejor ocupación y con mayor cohesión social*. La consecución de este objetivo pasaba, y pasa, por transformaciones radicales en diferentes ámbitos de las políticas económicas y sociales, y muy especialmente también por mejoras en los sistemas de educación y formación de los Estados miembros.

En el marco de la llamada Estrategia de Lisboa, en marzo del 2001 en Estocolmo, el Consejo Europeo fijó las prioridades de acción política en educación y formación para el año 2010. Estas prioridades, que pretenden potenciar el desarrollo de la sociedad del conocimiento desde el ámbito educativo, quedan resumidas en tres objetivos estratégicos generales:

- mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación,
- facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación, y
- abrir los sistemas de educación y formación al mundo exterior.

Estos objetivos generales se concretan en distintos objetivos específicos, que han ido actualizándose con el paso de los años.

Estrategia de Lisboa

Objetivo estratégico 1: Mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación.

1.1) Mejorar la educación y la formación de profesores y formadores: diseño de cualificaciones, garantías de formación inicial y continua, provisión de recursos humanos, atracción a la profesión docente de otros profesionales [...].

1.2) Desarrollar las aptitudes necesarias para la sociedad del conocimiento: definición de las competencias básicas, acceso universal a la formación, validación oficial de las capacidades básicas [...].

1.3) Garantizar el acceso de todos a las TIC: dominio de las herramientas tecnológicas básicas, incorporación de las TIC en contextos de aprendizaje [...].

1.4) Aumentar la matriculación en los estudios científicos y técnicos: orientación educativa hacia las matemáticas, la ciencia y la tecnología, provisión y formación de profesores, equilibrio entre hombres y mujeres en el acceso a los estudios [...].

1.5) Aprovechar al máximo los recursos disponibles: inversión en recursos humanos, distribución de recursos, apoyo a sistemas de calidad en la gestión de los recursos [...].

Objetivo estratégico 2: Facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación.

2.1) Promover un entorno a aprendizaje abierto: acceso a la formación permanente, conciliación entre trabajo y formación, reducción de las desigualdades educativas, desarrollo de sistemas de formación flexible, redes interinstitucionales [...].

2.2) Hacer el aprendizaje más atractivo: permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, fomento de la cultura del aprendizaje permanente, validación oficial de las iniciativas de educación informal, atractividad de la formación no reglada [...].

2.3) Promover la ciudadanía activa, la igualdad de oportunidades y la cohesión social: aprendizaje de los valores democráticos y de la participación democrática, integración de perspectiva de la igualdad de oportunidades en el funcionamiento de los sistemas

educativos y formativos, fomento de la equidad educativa de las personas con mayores dificultades de acceso [...].

Objetivo estratégico 3: Abrir los sistemas de educación y formación al mundo exterior.

3.1) Reforzar los vínculos con el mundo del trabajo y con el mundo de la investigación y la sociedad en general: promoción de la cooperación entre agentes sociales, económicos y educativos, participación de los agentes sociales en la planificación educativa [...].

3.2) Desarrollar el espíritu de empresa: fomento de la iniciativa y la creatividad, fomento de la adquisición de las cualificaciones necesarias para crear y dirigir un negocio [...].

3.3) Mejorar el aprendizaje de idiomas extranjeros: dominio de dos o más lenguas –además de la lengua materna–, fomento de la formación permanente de lenguas [...].

3.4) Aumentar la movilidad y los intercambios: facilitar la movilidad a estudiantes y formadores, validación y reconocimiento de las competencias adquiridas, promoción de la presencia de la educación y la formación europea en el mundo [...].

3.5) Reforzar la cooperación europea: mejora de los procedimientos de reconocimiento de estudios entre países, transparencia de la información sobre educación y formación, incorporación de la dimensión europea a la educación y formación [...].

Con estos objetivos, y con el reto de convertir para el 2010 los sistemas de educación y formación europeos en un referente de calidad y en un promotor clave para la progresiva configuración de la sociedad del conocimiento, en el 2002 el Consejo Europeo celebrado en Barcelona aprobó un programa de trabajo detallado (Unión Europea, 2002), llamado "Educación y Formación 2010", que los diferentes Estados miembros se comprometieron a desarrollar. Para garantizar el seguimiento de los progresos de los diferentes países en el marco de esta estrategia europea, y para estimular al mismo tiempo la definición de planes de acción y su mejora continua, en el 2003 se diseñó un sistema de indicadores –que está en constante proceso de revisión–, entre los cuales constan cinco *benchmarks* o puntos de referencia, que especifican el horizonte que ha de alcanzarse para el 2010. Estos *benchmarks* son:

- Sobre la adquisición de competencias básicas en la educación obligatoria: disminuir, como mínimo, en un 20% la proporción de alumnos de 15 años con problemas de comprensión lectora.
- Sobre la permanencia en las enseñanzas postobligatorias: situar el abandono escolar prematuro, como máximo, en un 10%.
- Sobre la graduación en las enseñanzas secundarias postobligatorias: garantizar, como mínimo, que el 85% de las personas de 22 años han acabado enseñanzas secundarias superiores.
- Sobre la adecuación de la educación superior a la sociedad del conocimiento: aumentar, como mínimo, en un 15% el número de titulados de matemáticas, ciencias y tecnología, con una reducción simultánea del desequilibrio entre hombres y mujeres.
- Sobre el acceso a la formación a lo largo de la vida: promover la participación, como mínimo, del 12,5% de la población adulta en el aprendizaje permanente.

Estos mandatos internacionales han incidido de manera muy importante en la formulación e implementación de políticas públicas educativas a escala nacional.

2. El derecho a la escolarización básica y a la mejora del éxito escolar

2.1. Derechos en torno a la escolarización básica y de la mejora del éxito escolar

Hay un consenso generalizado en destacar la escolarización básica como el elemento central del derecho a la educación. Si la escuela, como institución social, tiene la función, entre otros, de formar a los niños para poder vivir en sociedad de manera autónoma y productiva, es precisamente mediante la escolarización básica como se adquieren las competencias instrumentales básicas y los contenidos culturales considerados imprescindibles para la vida activa.

El desarrollo económico y de bienestar social de los Estados está fuertemente relacionado con los niveles de alfabetización de su población. De hecho, el acceso a la educación básica es uno de los pilares fundamentales de los Estados del bienestar de las sociedades avanzadas, tanto para el desarrollo personal y social de la población como también para su cohesión social, como instrumento de transmisión de los referentes culturales comunes que deben regir la convivencia (y en función de los Estados, también políticos, religiosos, etc.). Esta importancia hace que sea el derecho educativo el que merece una mayor atención e inversión por parte de los poderes públicos.

Tanto el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 28 de la Convención sobre los derechos del niño, con fuerza jurídica de obligado cumplimiento por parte de aquellos Estados que la han ratificado, como es el caso de España, establecen el **derecho del niño a la educación básica** o primaria, e instan a los Estados a proveer el acceso a esta etapa de forma **gratuita y obligatoria**.

Regulación del derecho a la educación básica

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Artículo 26

1) Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. [...]

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 13

[...]

2) Los Estados partes en el presente pacto reconocen que [...]:
La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.

Convención sobre los derechos del niño

Artículo 28

1) Los Estados partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;

[...]

e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2) Los Estados partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente convención.

La gratuidad y la obligatoriedad, aunque con diferencias en cuanto a los intervalos de edad y a la organización de las enseñanzas, se cumplen en la mayoría de los países (con la excepción de algunos de los países menos desarrollados y con escasas políticas de bienestar). En el caso de España, por ejemplo, tanto la Constitución (artículo 27) como las leyes orgánicas, que regulan los derechos en educación, como la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (artículo 1), o la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (artículo 4), regulan como derecho fundamental el derecho a la enseñanza básica, obligatoria y gratuita.

Regulación del derecho a la educación en España

Constitución española

Artículo 27

1) Todos tienen el derecho a la educación. [...]

2) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

[...]

4) La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

5) Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

[...]

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación

Artículo 1

1) Todos los españoles tienen derecho a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad. Esta educación será obligatoria y gratuita en el nivel de educación general básica y, en su caso, en la formación profesional de primer grado, así como en los demás niveles que la Ley establezca.

[...]

Artículo 6

[...]

3) Se reconocen a los alumnos los siguientes derechos básicos:

a) A recibir una formación integral que contribuya al pleno desarrollo de su personalidad.

b) A que se respeten su identidad, integridad y dignidad personales.

c) A que su dedicación, esfuerzo y rendimiento sean valorados y reconocidos con objetividad.

d) A recibir orientación educativa y profesional.

e) A que se respete su libertad de conciencia, sus convicciones religiosas y sus convicciones morales, de acuerdo con la Constitución.

f) A la protección contra toda agresión física o moral.

g) A participar en el funcionamiento y en la vida del centro, de conformidad con lo dispuesto en las normas vigentes.

h) A recibir las ayudas y los apoyos precisos para compensar las carencias y desventajas de tipo personal, familiar, económico, social y cultural, especialmente en el caso de presentar necesidades educativas especiales, que impidan o dificulten el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

i) A la protección social, en el ámbito educativo, en los casos de infortunio familiar o accidente.

[...]

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

Artículo 4. La enseñanza básica

1) La enseñanza básica es obligatoria y gratuita para todas las personas.

2) La enseñanza básica comprende diez años de escolaridad y se desarrolla, de forma regular, entre los seis y los dieciséis años de edad. No obstante, los alumnos tendrán derecho a permanecer en régimen ordinario cursando la enseñanza básica hasta los dieciocho años de edad, cumplidos en el año en que finalice el curso, en las condiciones establecidas en la presente Ley.

[...]

El consenso sobre la centralidad de la educación básica, así como su carácter obligatorio y gratuito, hacen que sea el derecho educativo más universalizado. A pesar de su universalización, conviene recordar que numerosos países con Estados del bienestar menos desarrollados y consolidados cuentan con tasas de escolarización en primaria alejadas del 100%. Según la Unesco, en el 2006 había cerca de 75 millones de niños sin escolarizar en esta etapa. En la tabla 1 podemos ver, por ejemplo, las desigualdades territoriales que existen a escala mundial, y como éstas correlacionan con el nivel de desarrollo de las diferentes regiones.

Tabla 1. Evolución de la tasa de escolarización en las enseñanzas primarias en el mundo, por ámbito territorial, 1999-2006

Ámbito territorial	1999	2006
Mundo	82,4	86,4
Países en transición	87,7	89,8
Países desarrollados	96,7	95,4
Países en vías de desarrollo	80,5	85,3
Estados árabes	78,2	84,2
Europa central y del Este	91,4	91,7
Asia Central	86,8	88,9
Asia Oriental y del Pacífico	95,8	93,4
Asia Oriental	95,9	93,6
Pacífico	90,3	84,0
América Latina y Caribe	92,2	93,9
Caribe	74,7	71,7
América Latina	92,9	94,8
Norteamérica y Europa Occidental	96,6	95,0
Sur y Oeste asiático	75,2	85,5

Fuente: Unesco, Programa "Educación para Todos", 2009

Ámbito territorial	1999	2006
África subsahariana	56,3	70,2

Fuente: Unesco, Programa "Educación para Todos", 2009

De acuerdo con esta realidad, y desde la celebración del Foro Mundial sobre la Educación celebrado en el 2000 en Dakar, la propia Unesco y los países representados en la ONU adoptaron el objetivo para el año 2015 de velar por que todos los niños, sobre todo los que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a unas enseñanzas primarias gratuitas y obligatorias de buena calidad. La Unesco habla del objetivo de la *educación primaria universal*.

Educación para Todos 2000-2015: Marco de Acción de Dakar (2000).

"Nosotros, los participantes en el Foro Mundial sobre la Educación, reunidos en Dakar, Senegal, en abril del 2000, nos comprometemos a cumplir los objetivos y metas de la educación para todos, para todos los ciudadanos y todas las sociedades. El Marco de Acción de Dakar representa un compromiso colectivo para actuar. Los gobiernos tienen la obligación de velar por que se alcancen los objetivos y metas de la educación para todos, con resultados duraderos.

[...]

nos comprometemos colectivamente a alcanzar los siguientes objetivos:

[...]

(ii) velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;

[...]

(Marco de Acción detallado)

[...]

Todos los niños han de tener la oportunidad de ejercer su derecho a una educación de calidad en la escuela o mediante programas alternativos, sea cual fuere el nivel de educación considerado «básico». Todos los Estados deberán cumplir la obligación de ofrecer una educación primaria gratuita y obligatoria, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y otros compromisos internacionales. El acuerdo internacional sobre la fecha límite de 2015 para lograr la educación primaria universal (EPU) en todos los países requerirá el compromiso y la voluntad política de todos los niveles del gobierno. En cuanto a los millones de niños que viven en la pobreza y adolecen de múltiples desventajas, deberá haber un compromiso inequívoco de que la enseñanza sea totalmente gratuita y de que se hará todo lo posible para reducir o eliminar gastos como los relacionados con material didáctico, uniformes, cantina escolar y transporte. Se deberán aplicar políticas sociales más generales, intervenciones e incentivos con objeto de disminuir los costos indirectos de la asistencia regular a la escuela. No se deberá negar a nadie la oportunidad de terminar una enseñanza primaria de buena calidad so pretexto de que no puede pagarla. El trabajo de los niños no deberá ser un obstáculo para la educación. La inclusión de los niños con necesidades especiales o pertenecientes a minorías étnicas desfavorecidas, poblaciones migrantes, comunidades remotas y aisladas o tugurios urbanos, así como de otros excluidos de la educación, deberá ser parte integrante de las estrategias para lograr la EPU antes del año 2015.

Aunque el compromiso de lograr la matrícula universal es esencial, es igualmente importante mejorar y sostener la calidad de la educación básica si se quieren lograr buenos resultados de aprendizaje. Con objeto de atraer y retener a los niños pertenecientes a grupos marginados y excluidos, los sistemas educativos deberán atender con flexibilidad a sus necesidades, facilitando contenidos adecuados de manera accesible y atractiva. Los sistemas educativos deberán ser integrales, buscando activamente a los niños que no estén matriculados y atendiendo con flexibilidad a la situación y necesidades de todos los educandos."

Hechas estas consideraciones, cabe decir que la Convención sobre los derechos del niño de Naciones Unidas, mencionada anteriormente, no sólo habla de garantizar el acceso a la educación básica, sino también de promover medidas que estimulen la asistencia a la escuela y eviten su abandono (artículo 28). En esta línea, el programa "Educación para Todos" de la Unesco, también mencio-

nado con anterioridad, no sólo habla de universalizar la educación primaria, sino también de garantizar su finalización. En torno a estas ideas, pues, también conviene hablar de un **derecho al aprovechamiento de la escolarización y, en caso de dificultades de aprendizaje, a la mejora del éxito escolar.**

Precisamente, en la actualidad, en los países más desarrollados, garantizada la plena escolarización en esta etapa, la atención se centra más en promover la calidad de la formación impartida, en mejorar los resultados educativos y en fomentar la promoción escolar de los alumnos a las enseñanzas postobligatorias. Dado que se trata de la educación básica, obligatoria y garantizada para todo el mundo, también resulta prioritario que esta etapa se desarrolle en condiciones de equidad y comprensividad reales y efectivas, es decir, que sea capaz de ofrecer oportunidades educativas en igualdad a los diferentes grupos sociales.

La centralidad de la **equidad** y la **calidad** en las enseñanzas obligatorias, además de en la **plena escolarización**, se encuentra claramente reflejada en las estrategias en educación y formación de los diferentes organismos internacionales. Ya hemos hablado, por ejemplo, de los seis objetivos principales definidos por la Unesco en su programa "Educación para Todos" para el 2015. Además de intentar asegurar que todos los niños tengan acceso a una educación primaria gratuita y obligatoria de calidad y la concluyan con éxito, este programa también tiene como objetivo mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y medibles.

El programa "Educación y Formación 2010" de la Unión Europea, en el marco de la estrategia de Lisboa, también hace referencia explícita a la promoción de la equidad y la calidad en las enseñanzas obligatorias. De los tres objetivos estratégicos generales que se propone el mencionado programa para el 2010, como ya hemos visto, el primero se centra en la mejora de la calidad y la eficacia del sistema educativo, lo cual implica, entre otros aspectos, desarrollar las aptitudes necesarias para la sociedad del conocimiento, incrementar la inversión en educación o promover la formación de profesores, y el segundo se centra en el acceso equitativo a la educación, y supone integrar plenamente los aspectos relacionados con la igualdad de oportunidades en los objetivos y el funcionamiento del sistema educativo o garantizar que las personas más desfavorecidas tengan oportunidades de adquirir las capacidades necesarias y permanezcan escolarizadas una vez acabadas las enseñanzas obligatorias.

La OCDE, por su parte, también ha desarrollado una estrategia para garantizar la calidad y la equidad de la educación entre sus países miembros. Desde esta perspectiva, hay que mencionar el *Programme for International Student Assessment* (PISA), que cuenta actualmente con la participación de alrededor de 60 países, y que consiste en el análisis de los procesos de adquisición de compe-

Referencia bibliográfica

Ved el informe PISA 2006 para España: <http://www.mec.es/multimedia/00005713.pdf>

tencias en las enseñanzas obligatorias mediante una prueba de evaluación administrada a alumnos de 15 años (etapa final de la escolarización obligatoria). La tabla 2 contiene los resultados.

Tabla 2. Porcentaje de alumnado con nivel de insuficiencia formativa en comprensión lectora en las pruebas PISA (2006)

País	%	País	%
Finlandia	4,8	Austria	21,5
Irlanda	12,1	Francia	21,7
Estonia	13,6	Luxemburgo	22,9
Países Bajos	15,1	Unión Europea	24,1
Suecia	15,3	República Checa	24,8
Dinamarca	16,0	Portugal	24,9
Polonia	16,2	España	25,7
Eslovenia	16,5	Lituania	25,7
Reino Unido	19,0	Italia	26,4
Bélgica	19,4	Grecia	27,7
Alemania	20,0	Eslovaquia	27,8
Hungría	20,6	Bulgaria	51,1
Letonia	21,2	Rumanía	53,5

Fuente: OCDE

La importancia del derecho a la mejora del éxito escolar radica en que los procesos de aprendizaje durante la escolaridad obligatoria condiciona no sólo la continuidad de los estudios y su promoción escolar, sino también el rendimiento y las oportunidades educativas futuras de los alumnos.

Informe PISA OCDE

"El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. PISA saca a relucir aquellos países que han alcanzado un buen rendimiento y, al mismo tiempo, un reparto equitativo de oportunidades de aprendizaje, ayudando así a establecer metas ambiciosas para otros países.

Las pruebas de PISA son aplicadas cada tres años. Examinan el rendimiento de alumnos de 15 años en áreas temáticas clave y estudian igualmente una gama amplia de resultados educativos, entre los que se encuentran: la motivación de los alumnos por aprender, la concepción que éstos tienen sobre sí mismos y sus estrategias de aprendizaje. Cada una de las tres evaluaciones pasadas de PISA se centró en un área temática concreta: la lectura (en 2000), las matemáticas (en 2003) y las ciencias (en 2006); siendo la resolución de problemas un área temática especial en PISA 2003. El programa está llevando a cabo una segunda fase de evaluaciones en el 2009 (lectura), 2012 (matemáticas) y 2015 (ciencias).

La participación en PISA ha sido extensa. Hasta la fecha, participan todos los países miembros, así como varios países asociados. Los estudiantes son seleccionados a partir de una muestra aleatoria de escuelas públicas y privadas. Son elegidos en función de su edad (entre 15 años y tres meses y 16 años y dos meses al principio de la evaluación) y no del

grado escolar en el que se encuentran. Más de un millón de alumnos han sido evaluados hasta ahora. Además de las pruebas en papel y lápiz que miden la competencia en lectura, matemáticas y ciencias, los estudiantes han llenado cuestionarios sobre ellos mismos, mientras que sus directores lo han hecho sobre sus escuelas."

Disponibile en: http://www.oecd.org/document/25/0,3343,en_32252351_32235731_39733465_1_1_1_1,00.html

2.2. Condicionantes en la escolarización básica y de la mejora del éxito escolar

2.2.1. Prevalencia de las desigualdades educativas y vulneraciones del derecho a la escolarización básica

En general, tanto en los países más desarrollados como en los países menos desarrollados, aunque con diferentes intensidades, las principales desigualdades presentes en la universalización de la educación básica tienen que ver con:

- **Desigualdades económicas.** En general, a escala mundial, los hijos e hijas de familias con mayor nivel económico suelen presentar un acceso universal a la educación básica, tanto si residen en los países más desarrollados como si lo hacen en los menos desarrollados. Comparativamente con éstas, en cambio, los hijos e hijas de familias más socioeconómicamente desfavorecidas presentan mayores déficits de acceso a la educación básica, y estos déficits son mayores en los países menos desarrollados que en los países más desarrollados. Los costes directos, indirectos y de oportunidad de la escolarización disuaden en mayor medida a los niños con menor capital económico. Esta misma reflexión también es válida para los niños de minorías étnicas, que por razones culturales o de lengua tienen mayores dificultades de adaptación, o para los niños con algún tipo de discapacidad o de problema de salud. Las políticas de fomento de la *educación primaria universal* tienen que ir dirigidas precisamente a estos colectivos.
- **Desigualdades territoriales.** En general, también a escala mundial, las zonas rurales suelen presentar niveles de acceso a la educación básica más deficitarios que las zonas urbanas de estos mismos países. La accesibilidad geográfica en los centros escolares condiciona el acceso real. La inversión personal y familiar (económica, de tiempo, etc.) que hay que hacer para asistir a clase, como en las zonas rurales suele ser mayor, también disuade más. Aquí, además, hay que añadir factores explicativos relacionados con la estructura productiva de las zonas rurales y la mayor prevalencia de la ocupación no cualificada (la importancia de la formación para el mercado de trabajo es percibida como menor). Dicho eso, también cabe destacar que, en numerosos países, los niños que viven en zonas urbanas marginadas tienen niveles de participación en la educación primaria inferiores a los niños residentes en zonas rurales del mismo país. Las situaciones

de pobreza, en definitiva, correlacionan enormemente con los déficits de universalización.

En los países más desarrollados, aunque el derecho a una educación básica gratuita y obligatoria está garantizado por la legislación y por los poderes públicos, este derecho no siempre es ejercido plenamente para el conjunto de niños. A continuación os ponemos ejemplos de fenómenos más o menos prevalentes en países como España que pueden suponer una cierta vulneración de este derecho.

- **Absentismo escolar.** Consiste en la no asistencia repetida a la escuela en edad de escolarización obligatoria, a pesar de estar matriculado, por voluntad del alumno o por negligencia de los progenitores, sin que haya una causa justificada. En función de su frecuencia y duración, se distinguen diferentes tipos de absentismo:
 - Absentismo esporádico, con faltas de asistencia ocasionales, que pueden producirse en determinados días o momentos de la jornada escolar.
 - Absentismo intermitente o regular, con faltas de asistencia repetidas, con menor o mayor frecuencia, pero de baja duración (algún día a la semana durante varias semanas, por ejemplo).
 - Absentismo estacional, que se produce en determinadas épocas del año.
 - Absentismo crónico, repetido y de frecuencia elevada, o de duración larga, con importantes dificultades de seguimiento de la escolarización.

Estos tipos de absentismo se hacen presentes con niños que viven en situaciones familiares desestructuradas y socialmente desfavorecidas, que no tienen garantizado un adecuado acompañamiento por parte de los progenitores (*absentismo crónico*), o también con niños que acompañan a los progenitores cuando se desplazan temporalmente a otros lugares, sea para trabajar o, en caso de la población inmigrada, por retornos temporales a sus países de origen (*absentismo estacional*), o también con niños poco identificados y adheridos con la escuela, con ausencias sin el consentimiento de los progenitores (*absentismo esporádico*), o también con niños que en momentos puntuales son requeridos por los propios progenitores para la realización de determinadas tareas (trabajos ambulantes, acompañamientos a determinados lugares cuando los progenitores tienen dificultades idiomáticas, etc.) (*absentismo intermitente*), etc.

- **Desescolarización precoz.** Consiste en el abandono del sistema educativo de niños en edad de escolarización obligatoria, cuando previamente habían sido escolarizados. Esta ruptura con la escuela se produce, en ocasiones, con niños que están a punto de completar la edad de escolarización

obligatoria (15 años, por ejemplo) y que no tienen expectativas de obtener la graduación correspondiente ni de continuar con la escolarización.

- **No escolarización e incorporación tardía al sistema educativo.** Hay niños en edad de escolarización obligatoria que no están escolarizados. Esta situación, aunque es poco frecuente, sucede con niños recién llegados a un determinado territorio (del propio país o de países extranjeros) y que, por desconocimiento o negligencia de los progenitores y por falta de detección de la red de atención social primaria, permanecen un cierto tiempo sin escolarizarse. A raíz del impacto del hecho migratorio, también conviene destacar la existencia de niños que proceden de países empobrecidos sin trayectorias previas de escolarización, y que se incorporan tardíamente al sistema educativo, con retraso respecto de la edad legalmente establecida para empezar la escolaridad obligatoria.
- **No gratuidad en los costes directos de la escolarización.** El derecho al acceso gratuito del alumnado a las enseñanzas obligatorias no siempre está garantizado. En España, por ejemplo, aunque la normativa educativa básica impide obligar a las familias a pagar cuotas escolares, porque pueden discriminar al alumnado por razones económicas, muchos centros privados concertados todavía optan por establecer unas "aportaciones voluntarias" que se acaban pagando como norma –si conviene, en ocasiones, con medidas de presión por parte de los propios centros. Además, hay que tener presente que el cobro de cuotas fomenta la segregación de los centros con respecto a su composición social, porque disuade a las familias con menos recursos a acceder a estos centros privados concertados. El pago de cuotas (*voluntario*, pero como norma) provoca que las familias económicamente con menos recursos recurran al sector público, mientras que las familias acomodadas cuentan con un abanico de oportunidades más amplio.
- **No gratuidad en los costes indirectos de la escolarización.** Los déficits de accesibilidad económica también tienen que ver con los costes indirectos de escolarización¹. De entrada, cabe mencionar que, aunque en los últimos años la tendencia ha sido positiva, España es uno de los países europeos con unos niveles de gasto de becas (1,9% de gasto becas sobre el gasto total, datos del 2005) y de cobertura (20,0% de los estudiantes) más bajos. Además, la asignación de becas se produce a menudo en función de la disponibilidad presupuestaria, y no en función de las necesidades reales, lo cual provoca, en ocasiones, que haya familias que no obtengan beca, a pesar de tener necesidad. La normativa educativa vigente no garantiza la obtención de beca a las familias con necesidades económicas. La normativa que regula el servicio escolar de comedor, por ejemplo, sólo garantiza la gratuidad del comedor a los alumnos que estén obligados a desplazarse fuera de su propio municipio de residencia, por inexistencia en éste de oferta.

⁽¹⁾Transporte, material, comedor, etc.

Referencia bibliográfica

Ved, por ejemplo, F. Ferrer; B. Albaigés (coords.) (2008). *Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006*. Barcelona: Mediterrània.

Lo mismo sucede con la provisión (gratuita) del transporte escolar, medida fundamental para entender la accesibilidad geográfica a la oferta y el derecho al acceso a la educación básica. La normativa sobre el servicio escolar de transporte sólo prevé que este servicio sea obligatorio y gratuito en el caso del alumnado de educación obligatoria que tenga que escolarizarse fuera de su municipio de residencia en un centro propuesto por la propia administración educativa. Los alumnos que residen en municipios diseminados o con diferentes núcleos urbanos no tienen el transporte escolar garantizado y gratuito por el hecho de que residen en el mismo municipio. La consideración únicamente de los límites municipales para discriminar a los alumnos con acceso al servicio de transporte escolar deja fuera de la garantía del derecho a muchos alumnos con dificultades importantes de accesibilidad geográfica. Además, el carácter potestativo de la concesión de ayudas individuales o de la provisión gratuita de servicios para los alumnos que residen en el mismo municipio que el centro escolar hace que aquellos que tienen mayores dificultades económicas y de movilidad geográfica tengan limitado su derecho al acceso gratuito de la escolarización obligatoria.

2.2.2. Complejidad del éxito escolar

Cuando se aborda el reto de la mejora del éxito debe tenerse en cuenta, de entrada, que la realidad socioeducativa presente en los centros escolares se ha vuelto en los últimos tiempos más compleja. Esta complejidad creciente se explica por fenómenos tan variados como por ejemplo, entre otros, los siguientes:

- la ampliación y el desarrollo de los derechos educativos y el consecuente aumento de demandas y exigencias sociales en relación con la escolaridad por parte de las familias y de la sociedad en general,
- la prolongación de la etapa de escolarización obligatoria y el correspondiente alargamiento de las trayectorias escolares también de los alumnos escolarmente más desafectos,
- el impacto del hecho migratorio y la nueva incorporación de necesidades educativas específicas al sistema educativo,
- los problemas crecientes de conciliación de la vida laboral y familiar y sus consecuencias sobre la socialización de los niños y jóvenes,
- la situación de la escuela en un contexto de crisis de las instituciones sociales modernas y de debilitamiento de las redes de apoyo social.

La diversificación y la flexibilización de las experiencias y de las necesidades educativas de los niños y jóvenes de hoy no sólo dificultan la posibilidad de la escuela de dar respuestas adecuadas a cada situación concreta, sino que esta dificultad también se hace presente para las políticas de universalización de la educación básica y de mejora del éxito escolar. La diversificación de las formas y de los ritmos de las trayectorias escolares hace más complejo acompañar los procesos educativos.

Esta complejidad se manifiesta cuando se observa la constelación de factores que facilitan o inhiben las trayectorias escolares de los niños y jóvenes. Sin ningún afán de exhaustividad, a continuación se exponen algunos de los factores más significativos:

- **Factores individuales.** Muy frecuentemente, los profesionales explican los déficits de éxito escolar por aspectos atribuibles al propio alumno (desmotivación, mal comportamiento, etc.), sin tener presente que la incidencia de los factores individuales sólo es relativa. Es más, estos factores individuales están fuertemente condicionados por otros factores sociales (familiares, escolares, etc.).

Factores individuales

- **Motivación, capacidad de aprendizaje, etc.** El comportamiento del alumno en la escuela, las habilidades y los hábitos para el estudio o la predisposición a estudiar son ejemplos de factores individuales que condicionan el éxito escolar.
- **Conocimiento de los recursos educativos.** La información de la que los niños y jóvenes (o sus familias) disponen sobre el funcionamiento del sistema educativo o sobre los recursos existentes en el territorio favorece la construcción de usos y sentidos en torno a la educación.
- **Factores familiares.** La familia, como agente de socialización central, ejerce una influencia decisiva en los procesos de escolarización de los niños y jóvenes.

Factores familiares

- **Oportunidades y calidad de la socialización familiar y escolar.** La calidad de la socialización familiar favorece la adaptación de los niños y jóvenes a contextos fuertemente normativizados e institucionalizados, como es la escuela. La actividad escolar requiere poner en práctica hábitos de estudio que son más fácilmente aprehensibles si se está habituado a interiorizar otros sistemas de normas. Las oportunidades de escolarización temprana también pueden favorecer estos procesos adaptativos, especialmente en casos de entornos familiares con déficits educativos.
- **Capital económico familiar.** La escolarización genera costes directos (material escolar o cuotas de acceso, por ejemplo) e indirectas (transporte, por ejemplo) que no siempre quedan cubiertos por las políticas de ayudas y becas. La escasez de recursos económicos familiares, pues, representa un factor de desigualdad educativa.
- **Capital educativo familiar.** El capital educativo suele estar directamente relacionado con la orientación de la familia hacia la cultura académica. Al igual que sucede con el capital económico, el capital educativo condiciona el valor de la escolarización en las estrategias familiares de reproducción de la posición social y, en último término, también las expectativas educativas de los niños y jóvenes. En general, las clases medias profesionales, que deben su posición social a la inversión hecha en educación, orientan más a los propios hijos e hijas hacia la prolongación de la escolarización.

- **Identificación expresiva e instrumental con la escuela.** Compartir los valores expresivos y la cultura que transmite la escuela o creer en su utilidad como instrumento para la movilidad y/o reproducción sociales favorecen el éxito escolar.

Referencia bibliográfica

Ved, por ejemplo, M. **Fernandez Enguita** (1988). "El rechazo escolar: ¿alternativa o trampa social?". *Política y Sociedad* (núm. 1, págs. 23-35).

- **Factores escolares.** Las condiciones que ofrece la escuela también repercuten en la adaptación escolar de los niños y jóvenes y en el seguimiento de la escolarización. La mejora del éxito escolar, pues, también pasa por reflexionar sobre la idoneidad o no de estas condiciones escolares y, si se da el caso, por repensarlas.

Factores escolares

- **Proximidad de la escuela a las subculturas de clase y juveniles.** La identificación expresiva comentada previamente también depende de la proximidad que consigue mantener la escuela con los referentes culturales de los alumnos. La investigación sociológica se ha ocupado de explicar ampliamente que la cultura escolar tiende a ser más afín a las clases medias que a las clases trabajadoras. Y, al igual que sucede con las subculturas de clase, la escuela también se muestra más próxima a determinadas subculturas juveniles que a otras. De hecho, y de forma más general, hay trabajos que apuntan a que la desafección escolar de muchos jóvenes tiene que ver con una cierta ruptura con respecto al modelo "tradicional" de escuela, todavía preponderante, caracterizado por una transmisión de conocimientos vertical y unidireccional, por un papel poco participativo del educando en los procesos de enseñanza y aprendizaje, etc. Estas reflexiones plantean la necesidad de mejorar la apropiación cultural de la institución escolar por parte de los jóvenes y evitar así que la escuela sea percibida como ajena a su realidad. Huir de propuestas educativas etnocéntricas y aproximarse a lenguajes más propios de las generaciones juveniles actuales son factores que ayudan a que arraigue la experiencia escolar en la vida cotidiana de los niños y jóvenes.
- **Heterogeneidad social, atención a la diversidad y clima escolar del centro.** La atención de las necesidades educativas específicas de los alumnos por parte del centro, la intensificación del trabajo intercultural que se lleva a cabo o la calidad de la convivencia social en la escuela también proporcionan condiciones adecuadas para el éxito escolar.
- **Disponibilidad y organización de los recursos, motivación y formación del profesorado, etc.** La dotación de profesionales y su motivación, formación y cohesión resultan determinantes a la hora de valorar la calidad de la acción educativa que se lleva a cabo desde los centros escolares. La organización de la actividad académica y el tipo de acompañamiento que se proporciona a los alumnos también condicionan las oportunidades de mejora del éxito escolar.
- **Participación de la comunidad educativa y dinamización educativa del centro.** La implicación de la comunidad educativa en el funcionamiento del centro o la fortaleza de las asociaciones de madres y padres de alumnos son factores indicativos de la calidad de la relación de las familias con la escuela y también del grado de dinamización escolar. La oferta de actividades fuera del horario lectivo aporta oportunidades educativas muy significativas para los niños y jóvenes, especialmente importantes para los hijos e hijas de familias con menos capitales educativos. Estas oportunidades, en último término, revierten favorablemente en la mejora del éxito escolar.
- **Vinculación del centro con el territorio e implicación en los proyectos comunitarios.** La calidad de la relación que mantiene la escuela con su entorno determina sus posibilidades de encontrar y establecer alianzas externas a la hora de promover procesos de mejora del éxito escolar. El trabajo integrado con otros agentes educativos del territorio da más fuerza a la acción educativa del centro.

Referencias bibliográficas

Ved, por ejemplo, P. Bourdieu; J. C. Passeron (1977). *La reproducción*. Barcelona: Laia. O P. Willis (1988). *Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de clase obrera consiguen trabajos de clase obrera*. Madrid: Akal.

- **Factores territoriales.** El territorio asume un papel cada vez más protagonista en la mejora del éxito escolar, y cada vez es más reconocida su influencia en los procesos educativos.

Factores territoriales

- **Vertebración del territorio.** El dinamismo del tejido asociativo local y la tradición de trabajo en red no sólo contribuyen a dinamizar el territorio y a ampliar las oportunidades educativas y de participación de su población, sino que también ayudan a consolidar redes comunitarias de apoyo social, fundamentales para la prevención y mejora del éxito escolar.
- **Disponibilidad de oferta educativa y de "medidas compensatorias".** Las oportunidades educativas de las que los niños y jóvenes disponen en el territorio contribuyen a fortalecer los procesos de escolarización. Entre otros, el territorio ofrece recursos específicos de apoyo a la escolaridad y a las transiciones educativas, muy importantes a la hora de compensar determinadas dificultades y necesidades educativas.
- **Discursos sociales en torno a la escolaridad.** El territorio también interviene en la construcción y reproducción de determinados discursos culturales, entre otros aspectos, en torno a la escolaridad. La valoración de la educación por parte de los agentes del territorio favorece la mejora del éxito escolar de los niños y jóvenes.
- **Oportunidades de ocupación no cualificada, precariedad laboral y sobrecualificación/subocupación.** El nivel de cualificación de la ocupación de un determinado territorio suele correlacionar positivamente con el nivel de instrucción de su población. Para muchos jóvenes, la presencia de oportunidades de ocupación no cualificada actúa como reclamo al abandono prematuro del sistema educativo, porque la formación no se convierte en condición necesaria para su inserción laboral. Además, cabe añadir que la prevalencia de fenómenos como la sobrecualificación y la precariedad laboral también contribuye a desincentivar la inversión en formación, porque esta inversión no garantiza una ocupación de cualificación equiparable al nivel de formación alcanzado.
- **Desigualdad social y concentración de problemáticas sociales.** La composición social del territorio condiciona la complejidad socioeducativa presente en los centros escolares. Cuando los centros se encuentran en territorios con una elevada concentración de riesgo educativo, y cuando las condiciones del territorio no son favorables a la escolarización, los propios centros escolares encuentran más dificultades a la hora de promover procesos de mejora del éxito escolar.
- **Inversión pública en educación y liderazgo de la Administración.** El gasto público en educación correlaciona positivamente con el nivel de formación de la población. Las posibilidades de éxito escolar de un determinado territorio dependen, en parte, de los recursos que las administraciones públicas destinan. Esta inversión denota prioridad y decisión política en la promoción de la mejora del éxito escolar.

2.3. Perspectivas teóricas relacionadas con la escolarización básica y de la mejora del éxito escolar

2.3.1. Perspectivas teóricas relacionadas con la escolarización

En los países más desarrollados, en los que la educación básica ya cuenta con un acceso universal, el debate gira más en torno a la comprensividad o de la diferenciación del sistema educativo.

Perspectivas basadas en la comprensividad

Son perspectivas que, basadas en la democratización de la educación y en la equidad educativa, promueven una provisión de la escolarización básica igual para el conjunto del alumnado. La comprensividad tiene que ver con la capacidad del sistema educativo de definir objetivos educativos para la educación básica iguales para todos los alumnos y de organizar el sistema de acuerdo con esta premisa: un mismo currículo, una escuela común, una unificación de los itinerarios educativos, una igualdad de oportunidades, etc.

Los sistemas educativos comprensivos, presentes en países como España, Suecia o Dinamarca, integran en una única institución y con un mismo marco curricular la preparación académica para el acceso a la educación superior universitaria, la preparación técnica para el acceso a la educación superior no universitaria y la preparación profesionalizadora para el acceso al trabajo. La dificultad de estos sistemas radica en el tratamiento de la diversidad del alumnado. Para responder a esta diversidad, y en función del sistema, suelen promover adaptaciones curriculares individualizadas o combinar posibles elecciones de contenidos curriculares no troncales con un tronco curricular común relacionado con las competencias instrumentales básicas. Esta diversificación curricular interna en los contenidos no troncales tiende a crecer a medida que se avanza en las etapas de la educación básica.

Pedró, De Puelles y Blanch (2002) distinguen dos tipos de modelos integrados:

- El **modelo integrado comprensivo**, presente en el Reino Unido, en Francia, en España y en el resto de los países del sur de Europa, ofrece enseñanzas con un único marco curricular para todos los alumnos. La diversidad se gestiona a partir de las adaptaciones curriculares.
- El **modelo integrado unitario**, en cambio, presente en Dinamarca y Suecia, también ofrece un marco curricular común pero, además, concibe la educación obligatoria como una única etapa, con una estructura de provisión educativa unificada.

Referencia bibliográfica

F. Pedró; M. De Puelles; J. Blanch (2002). *Polítiques educatives, legislació escolar i intervenció psicopedagògica*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

Perspectivas basadas en la diferenciación

Son perspectivas que, basadas en concepciones liberales y meritocráticas de la educación, especialmente de valoración del progreso individual y de los méritos personales, promueven el establecimiento de procesos de diferenciación del alumnado en función de los resultados académicos y de los intereses personales manifestados. De acuerdo con eso, establecen sistemas de separación del alumnado sobre la base de su rendimiento y también itinerarios formativos diferenciados sobre la base de las capacidades y los intereses personales.

De hecho, los sistemas educativos diferenciados promueven la separación de los alumnos en diferentes tipos de instituciones de secundaria obligatoria, generalmente de acuerdo con el rendimiento académico obtenido en la enseñanza primaria. El éxito de los sistemas diferenciados, presentes en países como Alemania, Austria, Bélgica o Países Bajos, depende del grado de intersección curricular y de las posibilidades de que los alumnos puedan pasar de un sistema a otro, y también de que todos los itinerarios formativos sean valorados socialmente (Pedró, De Puelles y Blanch, 2002).

Pedró, De Puelles y Blanch (2002) distinguen dos tipos de modelos diferenciados:

- El **modelo diferenciado institucionalmente** está presente en países de tradición germánica y se caracteriza por la provisión educativa no sólo diferenciada curricularmente, sino también institucionalmente. Es decir, hay diferentes tipos de enseñanza secundaria obligatoria que se imparten en centros diferentes y que llevan a cualificaciones diferentes.
- El **modelo diferenciado por secciones**, en cambio, presente en Bélgica o Países Bajos, no cuenta con una diferenciación de la provisión educativa por centros, pero sí de itinerarios formativos, que los alumnos deben seleccionar cuando acaban la educación primaria.

2.3.2. Perspectivas teóricas relacionadas con el éxito escolar

Revisados los diferentes modelos de sistema educativo, cabe decir que la mejora del éxito escolar también cuenta con diferentes concepciones: las perspectivas centradas en el rendimiento, en la equidad educativa, en la adhesión educativa, en la transición educativa y en el impacto educativo.

Tabla 3. Perspectivas de mejora del éxito escolar

Perspectivas	Concepción de la educación	Puntos de partida	Estrategias	Resultados esperados
Rendimiento escolar	Académica, <i>resultadista</i>	Naturalización de las diferencias de rendimientos	Excelencia	Maximización del rendimiento individual
Equidad educativa	Social, inclusiva	Existencia y reproducción de las desigualdades educativas	Igualdad de oportunidades Inclusión educativa	Superación de las desigualdades
Adhesión educativa	Cultural, subjetivista	Desafección escolar	Relación y valoración de la educación	Identificación con la escuela Normalización de la escolarización
Transición educativa	Procesual, dinámica	Potencial ilimitado de mejora educativa del individuo	Consideración del interés educativo en la toma de decisiones Itinerarios educativos positivos	Continuidad de la escolarización Reversibilidades
Impacto educativo	Educativa, <i>efectiva</i> , instrumental	Potencial de transformación de la educación	Educación integral	Desarrollo personal y territorial

Fuente: elaboración propia

Perspectivas centradas en el rendimiento

Son perspectivas que entienden que el éxito escolar está íntimamente relacionado con los resultados académicos alcanzados y con la promoción escolar del alumnado, aspectos que habitualmente se utilizan para definir la excelencia del sistema. Se da mucha importancia a lo que se enseña en la escuela y también a los méritos y al esfuerzo individual como medio para el progreso escolar del alumno en el sistema educativo. Las políticas que responden a estas perspectivas tienen como objetivo final conseguir que el alumno vaya superando los sucesivos hitos graduales que encuentra en el itinerario académico y vaya alcanzando niveles de instrucción cada vez más elevados. Cuanto más arriba se llega en el sistema educativo, más éxito escolar se consigue. Se asumen como naturales las diferencias de rendimiento escolar, y se promueve que el sistema educativo incentive a los buenos estudiantes y dé respuestas diferenciadas a los alumnos para garantizar que cada uno de ellos obtiene los mejores resultados posibles, el máximo rendimiento posible.

Cabe decir que los indicadores que se suelen utilizar para medir el éxito escolar responden generalmente a esta perspectiva. A escala internacional, por ejemplo, la Unión Europea define el éxito escolar como el porcentaje de jóvenes de 22 años que han superado estudios postobligatorios². La OCDE, por su parte, mide con las pruebas PISA el nivel de adquisición de determinadas competencias básicas por parte del alumnado de distintos países. A escala local, el éxito escolar se mide habitualmente como el porcentaje de alumnado que obtiene la graduación en las enseñanzas obligatorias. Son medidas, todas ellas, basadas en la adquisición y superación de determinados hitos académicos.

⁽²⁾Bachillerato o ciclos formativos de grado medio

Desde estas perspectivas, pues, las políticas de mejora del éxito escolar están orientadas a promover:

- **Adquisición de los aprendizajes básicos.** El éxito escolar depende del seguimiento adecuado de los procesos de enseñanza y aprendizaje por parte del alumnado y de su constatación en las sucesivas pruebas de evaluación del rendimiento.
- **Obtención de credenciales y consecución de niveles elevados de instrucción.** El éxito escolar está relacionado con la obtención de determinados títulos, como prueba de la superación de determinados hitos académicos, y con la superación de niveles de instrucción cada vez más elevados.

Perspectivas centradas en la equidad educativa

El éxito escolar se obtiene cuando los diferentes niños y jóvenes, con sus diferentes necesidades educativas, acceden y aprovechan los recursos educativos en igualdad de condiciones. Desde el punto de vista estrictamente escolar, estas perspectivas consideran que los alumnos acceden al sistema educativo en condiciones de desigualdad, especialmente relacionadas con el origen social, y se intenta evitar que el sistema reproduzca estas desigualdades de origen en los resultados finales.

A diferencia de la perspectiva anterior, pues, no se centra tanto en los resultados educativos alcanzados como en la superación de las desigualdades educativas. De hecho, se considera que la superación de estas desigualdades lleva asociada una mejora global de los resultados del sistema: si se mejoran las oportunidades de aquellos que tienen más dificultades y se incrementa su nivel instructivo, también aumenta el nivel instructivo de la población en general. Las desigualdades educativas se superan mediante la inclusión de las necesidades educativas específicas al sistema y de la normalización de las diferencias existentes. En general, se rechaza la diferenciación interna del sistema porque suele derivar en desigualdades educativas.

Desde estas perspectivas, pues, las políticas de mejora del éxito escolar están orientadas a promover:

- **Igualdad en las oportunidades educativas.** El éxito escolar depende de la capacidad de garantizar la igualdad de medios y de recursos a los alumnos a fin de que puedan acceder y mantenerse en el sistema educativo, independientemente de su origen social o de sus necesidades educativas específicas. Eso requiere, a veces, formular políticas de discriminación positiva con aquellos que presentan desigualdades de partida. De hecho, se entiende que las desigualdades de partida generan desigualdades de resul-

tados, y es por este motivo por el que el sistema debe garantizar la igualdad en las oportunidades educativas.

- **Cohesión social del sistema educativo.** El éxito escolar también depende de la capacidad de incluir de forma normalizada las diferencias en el engranaje del sistema, sin que estas diferencias incidan negativamente en su cohesión social.

Perspectivas centradas en la adhesión educativa

El éxito escolar depende de la relación que los niños y jóvenes mantienen con el ámbito educativo en general, y con la escuela en particular. Se pone el acento en la apropiación de los recursos educativos por parte de los niños y jóvenes y en su identificación con la escuela. En este sentido, la mejora del éxito escolar pasa por fomentar la incorporación normalizada del hecho educativo en la vida cotidiana de los niños y jóvenes.

Se considera que no todos los niños y jóvenes tienen una relación positiva con la escuela. La distancia cultural de determinados grupos sociales con respecto a la escuela deriva en desafección escolar y acaba por perjudicar la continuidad de las trayectorias escolares. Los resultados académicos no tienen una importancia central, entre otros motivos porque se entiende que la mejora de la adhesión escolar lleva asociada la mejora de los resultados mismos.

Desde estas perspectivas, pues, las políticas de mejora del éxito escolar están orientadas a promover:

- **Accesibilidad y participación en los recursos educativos.** El éxito escolar depende de las posibilidades de los niños y jóvenes de acceder al ámbito educativo y participar en él. Se pone la educación al alcance de los niños y jóvenes, con la finalidad de que puedan tomar contacto con ésta, y se fomenta su implicación en las dinámicas educativas en las que participan.
- **Educabilidad.** El éxito escolar depende de la disposición favorable del educando a formarse y a avanzar en su desarrollo educativo. Esta actitud positiva con respecto a la educación favorece la continuidad de las trayectorias escolares y la formulación de expectativas educativas.
- **Proximidad con la cultura escolar.** El éxito escolar se manifiesta cuando se produce una identificación del alumno/a con la cultura que transmite la escuela, por lo cual es imprescindible superar las distancias culturales que a menudo separan al alumno/a y la institución escolar.
- **Corresponsabilidad educativa, educatividad.** El éxito escolar también depende de la implicación de los agentes educativos en la educación de los niños y jóvenes. Por este motivo, es importante que cada agente asuma la responsabilidad educativa que le es propia y que muestre una disposición

adecuada para ejercer su acción educativa. La adhesión de los profesionales y de los otros agentes educativos al acto de educar condiciona su capacidad de influir en el educando.

Perspectivas centradas en la transición educativa

Se pone el acento en la educación como proceso, de manera tal que el éxito escolar depende de la posibilidad de superar satisfactoriamente las diferentes transiciones educativas (educación-educación, educación-trabajo, trabajo-educación). En cualquier caso, el potencial de mejora educativa del individuo es ilimitado, y por ello se suele destacar la importancia de la formación permanente como elemento inherente a la trayectoria vital de los individuos.

Desde el punto de vista de las transiciones, se pone el acento en los **momentos clave**, que identifican situaciones con un impacto directo (a menudo determinista) sobre la continuidad o ruptura del itinerario formativo y sobre las estrategias formativas de los niños y jóvenes, y también en las **reversibilidades**, que tienen que ver con los cambios de rumbo que se pueden dar en determinados momentos clave. En todo caso, el éxito escolar depende de la capacidad de tomar decisiones favorables a la educación en los diferentes momentos clave del itinerario formativo de cada individuo –con el fin de poder promover las reversibilidades, si conviene.

Ejemplos de momento clave y de reversibilidad

Un ejemplo de momento clave sería la finalización de cualquier etapa educativa, y un ejemplo de reversibilidad sería la graduación en las enseñanzas obligatorias con episodios previos de absentismo escolar o el retorno al sistema educativo *a posteriori* tras su abandono.

Hay que añadir que, en general, son perspectivas que valoran más los progresos conseguidos que el resultado final. Desde este punto de vista, las dificultades relacionadas con el entorno familiar y social deben tomarse en consideración a la hora de ponderar el éxito de los procesos educativos de cada individuo.

Desde estas perspectivas, pues, las políticas de mejora del éxito escolar están orientadas a promover:

- **Permanencia en el sistema educativo.** El éxito escolar depende de la reconducción positiva de las distintas situaciones que puedan interferir en la trayectoria escolar del alumno/a (absentismo escolar, desafección escolar, etc.) y de su continuidad en el sistema educativo en cada final de etapa, una vez superada la edad de escolarización obligatoria.
- **Transición escuela-trabajo.** Cuando el alumno abandona el sistema, el éxito escolar está supeditado al éxito de la transición hacia el mundo del trabajo y a las posibilidades de iniciar una trayectoria positiva y valorada

en el mercado laboral (con oportunidades de transiciones trabajo-trabajo). Se entiende que la calidad de esta transición tiene que ver con la contribución de la educación recibida previamente.

- **Reversibilidades, retorno al sistema educativo.** Cuando el alumno abandona el sistema o sigue una trayectoria escolar accidentada, el éxito escolar también depende de las posibilidades, bien de volver al sistema, bien de reconducir las dificultades.

Perspectivas centradas en el impacto educativo

El éxito escolar está relacionado con el desarrollo integral de la persona y con las consecuencias posteriores que se derivan para su vida cotidiana, más allá del rendimiento académico que haya obtenido en la escuela. De hecho, la escuela sólo representa una de las fuentes de desarrollo educativo del individuo.

Se da mucha importancia a los usos que cada persona hace de su capital educativo y a las mejoras que consigue generar con la educación en los ámbitos de la ocupación, del bienestar social y económico, etc. Aquí se podrían incluir las perspectivas que relacionan el éxito escolar con la plena integración social de los individuos, y que conciben la educación como un instrumento al servicio de esta causa. En esta línea, los alumnos que tienen éxito escolar son aquellos que estudian y que, al finalizar la permanencia en la escuela, han alcanzado los conocimientos y las habilidades que se consideran necesarios para desarrollarse de forma satisfactoria en la vida social y laboral. No es tan importante con qué nivel de estudios se abandona el sistema, por ejemplo, como que los aprendizajes alcanzados sean suficientes para desarrollarse óptimamente en sociedad.

Estas reflexiones hechas a escala individual pueden trasladarse también a escala territorial. Así pues, aquí también se enmarcan las perspectivas que conciben el éxito escolar desde el punto de vista del impacto que genera la educación en el territorio (crecimiento económico, cualificación de la ocupación, incremento del consumo cultural, fomento de la convivencia social, etc.). Se da más importancia a los efectos reales y perdurables de la acción educativa (*outcomes*), que al producto resultante (*outputs*, como el número de personas con un determinado nivel de instrucción). El éxito escolar representa una vía para el desarrollo social y económico de un determinado territorio.

Desde estas perspectivas, pues, las políticas de mejora del éxito escolar están orientadas a promover:

- **Autonomía personal, socialización.** El éxito escolar está relacionado con la capacidad de los individuos de desarrollarse de forma autónoma en los

diferentes ámbitos de vida cotidiana (trabajo, ocio, familia, etc.), y de comportarse de forma normalizada en sociedad.

- **Ocupabilidad, transferencia y retorno de la inversión.** El éxito escolar depende de la capacidad de los individuos de acceder al mercado de trabajo y de mantenerse favorablemente en él, especialmente en trabajos de cualificación equiparable al propio nivel de instrucción. El éxito escolar se manifiesta, por ejemplo, cuando la ocupación lograda permite transferir los aprendizajes adquiridos durante el periodo formativo, o cuando la inversión hecha en formación abre las puertas a mejores condiciones laborales.
- **Movilidad social.** La inversión hecha en formación también condiciona el posicionamiento de los individuos en la estructura social –no sólo ocupacional. Precisamente, el éxito escolar también correlaciona con las oportunidades de promoción social que encuentran los individuos en la formación.
- **Desarrollo local.** Las oportunidades de estimular el crecimiento económico y de mejorar la calidad de vida y el bienestar social de un determinado territorio dependen, precisamente, del nivel educativo de su población. El éxito escolar se manifiesta cuando los procesos educativos de este territorio favorecen su desarrollo económico y fortalecen la cohesión social y sus dinámicas comunitarias (participación social y política, dinamización cultural, etc.).

2.4. Políticas de promoción de la escolarización básica y de la mejora del éxito escolar

- **Planes locales de absentismo.** La no asistencia a la escuela de alumnos en edad de escolarización obligatoria, generalmente de forma reiterada y no justificada, es una de las manifestaciones más evidentes de déficit de éxito escolar. Precisamente, estos planes establecen los instrumentos y los protocolos de detección y actuación para resolver las situaciones manifiestas de absentismo escolar que se puedan producir en un determinado territorio, así como también las intervenciones de carácter preventivo que ayuden a combatir el fenómeno. Con este objetivo, los planes de absentismo se ocupan de garantizar la implicación y la coordinación de los centros escolares, los servicios educativos, los servicios sociales, la policía local y otros agentes locales.
- **Programas de refuerzo escolar.** El apoyo y el acompañamiento al alumnado con dificultades académicas también conforman un ámbito de intervención directa y prioritaria para la mejora del éxito escolar. En esta línea, hay numerosos territorios que cuentan con proyectos de refuerzo escolar, los cuales acompañan a alumnos de las enseñanzas obligatorias mediante

actividades fuera del horario lectivo de seguimiento de su actividad escolar, de desarrollo de hábitos y técnicas de estudio, etc.

- **Programas de incentivación y orientación formativa.** Estos programas se ocupan de asesorar y acompañar a los alumnos en su itinerario formativo (reglado y no reglado). Esta orientación formativa se desarrolla generalmente en los centros escolares, y se concreta en forma de dispositivos específicos de asesoramiento individualizado o de sesiones (in)formativas grupales.
- **Programas de transición entre etapas educativas.** El paso de las diferentes etapas que integran las enseñanzas obligatorias supone una ruptura en la experiencia escolar del alumnado trascendental para entender su futura trayectoria, especialmente cuando este paso está acompañado de un cambio de centro. Cuando el alumno cambia de centro escolar (de primaria a secundaria obligatoria, por ejemplo, en el caso de España), estos programas consisten en espacios y proyectos de coordinación entre los equipos directivos y docentes de estos centros, con el propósito de promover y dar continuidad al paso de una etapa a la otra. La coordinación se establece para aspectos curriculares (por áreas de conocimiento), didácticos (formas de enseñanza-aprendizaje), normativos (hábitos y normas), etc. También se aprovechan para hacer un acompañamiento específico al alumnado con necesidades educativas específicas.
- **Programas de transición escuela-trabajo.** Estos programas se centran en asesorar y acompañar a los jóvenes que abandonan el sistema educativo hacia el mundo del trabajo. Estos programas ofrecen recursos de acompañamiento y orientación en el ámbito formativo y en el proceso de búsqueda de trabajo, o también pueden ofrecer una formación básica y profesional que facilite la incorporación al mundo laboral (y, al mismo tiempo, proporcionar oportunidades de retorno al sistema educativo reglado, como sucede con los Programas de Cualificación Profesional Inicial en España).
- **Programas de diversificación curricular.** Los programas de diversificación curricular tienen como finalidad promover que el alumnado que se encuentra en los últimos años de las enseñanzas obligatorias y que presenta problemas de motivación y rendimiento escolares pueda alcanzar las competencias básicas y la graduación de la etapa mediante una organización del currículo diferente a la establecida con carácter general. Aquí hay que hacer mención, también, de los recursos de escolarización externos a los centros que atienden alumnado con problemas de adaptación al medio escolar y con riesgo de exclusión social.
- **Becas y ayudas de apoyo a la escolaridad.** Las diferentes administraciones conceden ayudas para promover la accesibilidad de la educación y para minimizar el impacto de la desigualdad social sobre la escolarización

del alumnado. Desde esta perspectiva, y en primer lugar, hay que considerar las ayudas dirigidas específicamente a compensar las desigualdades económicas que sufren las familias con rentas más bajas, y que tienen por finalidad sufragar los costes directos e indirectos de la escolarización. Entre éstos, y preferentemente para el alumnado de las enseñanzas obligatorias, destacan las ayudas de desplazamiento, las ayudas de comedor, las ayudas para la adquisición de libros de texto y material didáctico complementario, etc., y en segundo lugar, hay que considerar las ayudas dirigidas a dar apoyo económico a la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales (con problemas de salud, etc.). Estas ayudas, a veces, pueden ser indirectas, como sucede, por ejemplo, con los programas de reutilización de material escolar y curricular (libros de texto, etc.).

- **Programas de vinculación de la escuela con el territorio.** El impulso de la escuela como institución social de referencia en el territorio contribuye a revalorizar y a reconocer la propia actividad escolar por parte de los niños y jóvenes y sus familias. Hay territorios que cuentan, por ejemplo, con *programas de patios abiertos* o con *programas de cesión, de espacios escolares a entidades locales*. En esta línea, también, el propio territorio puede servir como recurso educativo para la actividad escolar, con el propósito de que ésta sea más próxima a la realidad cotidiana de los alumnos. Los *proyectos de Aprendizaje y Servicio*, por ejemplo, van en esta dirección.
- **Proyectos de trabajo en red en el ámbito educativo.** En los últimos tiempos se han intensificado las políticas que se proponen promover tanto la vinculación de la escuela con el territorio como la implicación y corresponsabilidad de los agentes locales con los retos que tiene planteados hoy la educación. Este propósito pasa por la promoción de las redes territoriales de trabajo integrado entre los agentes educativos de un determinado territorio, y el objetivo final es, entre otros, el de garantizar el éxito escolar y reducir las desigualdades educativas entre el alumnado. Los *planes educativos territoriales* y las *redes locales en el ámbito educativo* se plantean como oportunidad para los agentes educativos de planificación compartida de respuestas integradas y comunitarias a las necesidades educativas de los niños y jóvenes del territorio.
- **Centros abiertos y otros recursos de atención educativa de los niños y jóvenes más desfavorecidos.** Algunos territorios cuentan con centros abiertos o con otros recursos educativos (ludotecas, casales infantiles, casales de jóvenes, etc.) que tienen por finalidad atender en horario no lectivo a niños con riesgo de exclusión social. Más allá de los efectos positivos sobre la socialización y prevención social de los niños y jóvenes usuarios, hay que tener presente que muchos de estos centros incorporan actividades específicas de apoyo al estudio (realización de deberes, etc.) y trabajan en coordinación con las escuelas.

- **Políticas de promoción de la convivencia escolar.** La calidad de la relación que mantiene al alumnado con la escuela es determinante para comprender su comportamiento escolar. El grupo de iguales, asimismo, ejerce una influencia muy importante sobre la valoración que el alumnado hace de la escuela. Es desde esta perspectiva como algunos centros cuentan con instrumentos y proyectos de fomento del buen clima escolar, impulsados a veces por la propia Administración local. Los *observatorios de violencia/convivencia escolar* o los *planes de convivencia* son ejemplos de ello.
- **Programas de acompañamiento y formación de familias para la mejora del éxito escolar.** Algunas investigaciones sociológicas demuestran que la incidencia de los factores familiares en el éxito escolar son más importantes que el papel que juega la propia escuela. Algunos territorios cuentan con programas de formación para familias, consistentes en *charlas informativas*, en *escuelas de madres y padres* o en *espacios de debate educativo* sobre temas variados relacionados con la educación de sus hijos e hijas (cuidado del niño, socialización familiar, etc.), generalmente promovidas por las administraciones locales. En ocasiones, también existen proyectos de acompañamiento dirigidos específicamente a familias con hijos e hijas con dificultades de escolarización. A diferencia de los anteriores, estos proyectos generalmente están impulsados por los propios centros escolares.

2.5. Algunos déficits de las políticas de mejora del éxito escolar

- **Desigualdades territoriales en cuanto al gasto público en educación.** La investigación en educación comparada demuestra que existe una cierta correlación positiva entre el nivel de gasto público en educación y los resultados educativos. Las posibilidades de universalización de la educación básica y de mejora del éxito escolar dependen en parte de la financiación que la Administración destina al impulso de estas políticas. De hecho, los principales organismos internacionales destacan la importancia de mejorar la financiación para afrontar las mejoras de los sistemas de educación y formación. El Consejo de Europa, en el marco de sus objetivos estratégicos para el 2010 definidos en Lisboa en el 2000, especifica la necesidad de que los Estados miembros incrementen sustancialmente el gasto per cápita en educación para conseguir convertir a la UE en el territorio con mayor capital humano del mundo.
- **Necesidades de promoción de la detección temprana de las dificultades académicas y ampliación del alcance de las actuaciones de acompañamiento escolar.** A menudo, los resultados en la etapa final de las enseñanzas secundarias obligatorias son fruto de déficits acumulados a lo largo de toda la trayectoria escolar, ya desde el momento de incorporarse al sistema educativo. Desde esta perspectiva, pues, es importante invertir en la detección temprana de las dificultades básicas de aprendizaje y en la anticipación de posibles trayectorias escolares de riesgo –lógicamente,

El gasto de la UE

Actualmente, la Unión Europea cuenta con un gasto público en relación con el PIB inferior a países como Estados Unidos o Japón.

sin caer en planteamientos que contribuyan a etiquetar como "fracasados" a los alumnos con peores rendimientos académicos. Cabe decir que esta detección temprana no siempre se realiza y, cuando se hace, no siempre sirve para activar estrategias de mejora del éxito escolar perdurables en el tiempo.

Desde esta perspectiva, en ocasiones también se echa de menos un mayor seguimiento y acompañamiento del alumnado con dificultades académicas a lo largo de toda su trayectoria escolar, y más allá de la intervención que ya realiza el profesorado. Las estrategias de acompañamiento suelen depender de la implicación de los agentes sociales del territorio donde se ubica la escuela (entidades, servicios públicos, etc.) y de los servicios de los que dispone el sistema educativo para realizar este tipo de seguimientos. La importancia de las políticas locales en este ámbito hace que haya notables diferencias entre territorios con respecto a la inversión en acompañamiento del alumnado.

- **Déficits de problematización del papel de la escuela.** Las políticas de fomento de la escolarización básica y de mejora del éxito escolar se centran a menudo más en corregir determinados déficits individuales (aunque respondan a causas sociales) que en transformar las normas de funcionamiento de las instituciones sociales que más inciden en el éxito escolar: familia y escuela.

Por ejemplo, la mejora del éxito escolar no sólo pasa por cuestionar los hábitos de estudio del alumnado que obtiene malos resultados, sino que también exige reflexionar sobre los contenidos curriculares. Por una parte, conviene promover las adaptaciones curriculares para los alumnos con necesidades educativas específicas, y también la adaptación de la cultura escolar en sentido más amplio, con el fin de evitar las prácticas escolares etnocéntricas y sociocéntricas. El uso de contenidos curriculares más próximos a los imaginarios de los grupos sociales con más déficits de afición escolar contribuye a aproximar y a hacer más atractiva la realidad de la escuela a estos grupos.

Y, por otra parte, conviene promover los cambios curriculares que sitúe mejor al alumnado ante el reto del éxito escolar. Por ejemplo, reforzar el aprendizaje de las materias instrumentales, desde las primeras edades de escolarización, fomenta la mejora del éxito escolar, porque las competencias que se adquieren son necesarias para el éxito de muchos aprendizajes posteriores.

Esta problematización, que no siempre se hace, debe efectuarse sobre el conjunto de condiciones estructurales de la institución escolar (organización de recursos, organización de los procesos de enseñanza-aprendizaje, relaciones sociales, etc.).

- **Tendencias a externalizar el fracaso escolar fuera del sistema.** Ante las relaciones conflictivas entre escuela y alumnado con dificultades, hay sistemas que muestran una cierta tendencia a la externalización del fracaso escolar fuera de la escuela. Las expulsiones de los alumnos percibidos co-

mo conflictivos o su derivación hacia determinados recursos externos "especializados" (unidades externas, programas preprofesionalizadores, etc.) ejemplarizan estas dinámicas centrífugas del sistema. En función de como se planteen, hay que decir que estas medidas pueden contribuir a estigmatizar todavía más a los alumnos que se encuentran en esta situación y a alejarlos definitivamente de la realidad propiamente escolar. La experiencia demuestra que la reincorporación al sistema y la continuidad de los estudios de los alumnos "externalizados" es muy baja. Son prácticas que tienen que ser objeto de análisis desde la perspectiva de la vulneración del derecho a la educación básica.

- **Déficits de políticas de subjetividad.** Numerosas políticas de mejora del éxito escolar intentan garantizar el acceso igualitario y efectivo a la educación, tanto con políticas de transferencia económica (becas y ayudas) como con políticas de provisión de oferta educativa alternativa (programas de formación ocupacional, de cualificación profesional inicial, etc.). Ahora bien, existen menos políticas que se propongan incidir en los factores subjetivos que condicionan el éxito escolar, que contribuyan a la creación de expectativas y valoraciones positivas con respecto a la escolarización y que aproximen a la escuela a sus realidades culturales. La desafección escolar, que está en el origen de la mayoría de los problemas de escolarización, evidencia la necesidad de intervenir en estos procesos de carácter más subjetivo.

Cuando se aborda el reto de promover la adhesión simbólica de los alumnos a la escuela, debe tenerse presente que esta institución no es neutra. Hay grupos sociales culturalmente más afines a la escuela (clases medias, población autóctona, etc.) y otros grupos sociales culturalmente más alejados (clases trabajadoras, población inmigrada, etc.), que pueden llegar a construir subculturas contraescolares. La distancia cultural que viven estos grupos sociales con respecto a la escuela y los déficits de identificación con la cultura escolar y orientación hacia ésta son factores clave para entender la mayor prevalencia del abandono educativo prematuro en estos grupos. Esta distancia cultural provoca que, para muchos chicos y chicas, la escuela no represente un espacio simbólicamente central, ni la escolarización sea una experiencia deseada.

Tanto la adhesión escolar como la desafección escolar de determinados grupos sociales son fenómenos que también vienen reforzados y soportados por determinados discursos culturales que expresan una determinada manera de entender y valorar la escuela. Cabe decir que el territorio, en este sentido, resulta campo privilegiado de construcción y expresión cultural, donde estos discursos *proescolares* o *contraescolares* se crean, transmiten y toman sentido. Desde este punto de vista, no siempre se impulsan políticas de subjetividad que combatan la proliferación de los discursos contraescolares que triunfan en determinados barrios y ciudades.

3. El derecho a la escolarización no obligatoria

3.1. Derechos en torno a la escolarización no obligatoria

3.1.1. El derecho a la atención educativa en la primera infancia

En general, los derechos educativos fuera de la escolaridad obligatoria están menos garantizados, principalmente porque, más allá de esta etapa, la educación no es concebida como básica. Hay que añadir, además, que, entre las diferentes etapas de provisión educativa no obligatoria, la primera infancia es quizás la que cuenta con una menor protección jurídica y política para la garantía de derechos.

En general, los tratados internacionales, si bien hablan del derecho a la educación como derecho universal y fundamental, y si bien en este marco se sobreentiende que el derecho a la educación también es extensivo a la primera infancia, no se suele hacer mención del derecho de la primera infancia a la educación preobligatoria, a diferencia de lo que sucede con la educación postobligatoria. Sólo la Convención sobre los derechos del niño especifica en el artículo 18 la necesidad de promover políticas públicas de promoción de la oferta educativa para los niños. Aun así, se concibe como oferta subsidiaria a la intervención de los progenitores y como medida de conciliación de la vida laboral y familiar, como derecho condicionado a una determinada situación familiar.

Convención sobre los derechos del niño

Artículo 18

[...]

2) A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente convención, los Estados partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.

3) Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas.

Los déficits de regulación mencionados se trasladan también a la legislación de la mayoría de los Estados, como es el caso de España. La legislación educativa española, por ejemplo, sólo regula la educación infantil de primer ciclo (modelo de atención escolar) con respecto a sus contenidos y a sus condiciones de provisión, pero deja claro su carácter voluntario y no obliga a las administraciones a proveer este tipo de oportunidad educativa (aunque insta a los poderes públicos a incrementar progresivamente la oferta pública). Al mismo tiempo, la legislación deja casi sin regular otras modalidades de atención

educativa de los niños (ludotecas, servicios educativos infantiles, espacios familiares, etc.). Estos déficits de regulación derivan, en ocasiones, en déficits de provisión de plazas, especialmente en el sector público, y pueden derivar también en déficits de calidad en las condiciones de provisión (especialmente en los servicios no escolares, por falta de normas y de supervisión de las administraciones).

A pesar de estos déficits de protección, la extensión de la atención educativa en la etapa preobligatoria se ha convertido en una de las principales prioridades en la agenda política de muchos gobiernos. En los países más desarrollados, la importancia que han asumido estas políticas educativas se explica por múltiples factores, entre los cuales hay que destacar el aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, las dificultades crecientes de conciliación de la vida laboral y familiar, la progresiva pérdida de apoyo de las redes informales en la atención a la infancia, la caída de los índices de fertilidad, la concepción cada vez más extendida entre la población de la educación temprana de los niños como derecho o la emergencia de situaciones de precariedad socioeconómica que ponen en riesgo la calidad del cuidado infantil. Los problemas relacionados con la disponibilidad de oferta y con su calidad, que tienen que ver con déficits de inversión pública en esta etapa educativa, han acentuado todavía más la necesidad de impulsar estas políticas. Y en los países menos desarrollados, además, conviene añadir como factor de dinamización de la atención educativa de la primera infancia la necesidad de combatir el impacto de las situaciones de pobreza sobre el bienestar de los niños. La prevalencia de la malnutrición o los elevados niveles de mortalidad infantil, por ejemplo, convierten a éste en un ámbito estratégico para la mejora de las condiciones de vida de los niños.

Ciertamente, la importancia de la atención educativa temprana se pone de manifiesto con numerosas iniciativas que se ocupan de analizar y corregir los déficits relacionados con los servicios educativos dirigidos a la primera infancia. En el contexto internacional, por ejemplo, la Unesco ha incorporado como objetivo para el 2015 del programa "Educación para Todos" el de extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos. Por otra parte, y a escala europea, el Consejo Europeo celebrado en Barcelona en el 2002 también fijó como objetivo para el 2010 que el 33% de los menores de 3 años y el 90% de los niños entre los 3 años y la edad de escolarización obligatoria estuvieran atendidos en servicios de educación y atención infantil.

Cabe decir que el cuidado y atención educativa de la primera infancia se caracteriza por una enorme heterogeneidad. Con respecto al tipo de provisión, las tradiciones culturales y los modelos de Estado del bienestar de cuidado infantil son bastante diferentes: hay países que cuentan con *modelos escolares de atención a la primera infancia*, mientras que hay otros países que cubren esta necesidad con otros tipos de recursos, como pueden ser centros asistenciales no escolares, programas de cuidado a domicilio, licencias parentales prolon-

Referencia bibliográfica

OCDE (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.

gadas y retribuidas, etc. Por este motivo, y con la finalidad de valorar la situación real de los distintos países en relación con la atención a la primera infancia, organismos como la OCDE desarrollan planteamientos más integrales y proponen el concepto de *Early Childhood Education and Childcare* (ECEC) para referirse a los servicios de educación y cuidado de la primera infancia, sin importar el lugar, la financiación, el horario o el contenido de la atención realizada (OCDE, 2006).

Desde esta perspectiva, encontramos países que, a pesar de disponer de bajas tasas de escolarización de 0 a 2 años, como Dinamarca o Suecia, cuentan con la cobertura más elevada de servicios de escolarización y cuidado a la primera infancia (con un 68% y 48%, respectivamente, según datos de la OCDE [2006]). España, por su parte, a pesar de tener una de las tasas de escolarización de 0 a 2 años más elevada, cuenta con una cobertura de los servicios de atención y cuidado a la primera infancia que se sitúa lejos del umbral del 33% marcado como objetivo para el 2010 por el Consejo Europeo. España, con el resto de los países del sur de Europa –Grecia, Portugal e Italia– y con Austria, Alemania y Países Bajos, integraría el grupo de países que más tiene que mejorar su provisión de servicios para alcanzar los objetivos planteados.

Estas desigualdades territoriales también se hacen presentes en la escolarización a partir de los 3 años. La tabla 4 muestra cómo España es uno de los países europeos mejor posicionados con respecto al objetivo del 90% de los niños atendidos en servicios de cuidado entre los 3 años y la edad propia de la escolarización obligatoria, juntamente con países como Bélgica, Italia o Malta. Precisamente, sorprende que países tan heterogéneos como éstos, y con modelos de Estado del bienestar tan dispares, estén por encima de países punteros en políticas sociales y de cuidado a la primera infancia como Dinamarca, Suecia o Finlandia. La incorporación del cuidado infantil dentro del sistema educativo y la implicación del sector público en la escolarización en la etapa preobligatoria son factores clave para entender esta situación. Además, hay que destacar que en Dinamarca, Suecia y Finlandia la escolarización obligatoria se inicia a los 7 años de edad (un año más tarde que en España), hecho que contribuye a retrasar la entrada al sistema educativo de parte de la población.

Tabla 4. Tasa de escolarización en los países de la Unión Europea (2006)

País	Tasa de escolarización 0-2 años	Tasa de escolarización 3 años	Tasa de escolarización 3-5 años
Bélgica	13,9	99,8	99,6
Bulgaria	3,8	60,7	69,2
República Checa	3,5	61,0	81,3
Dinamarca	...	83,0	90,0
Alemania	6,5	82,7	90,8
Estonia	0,0	81,1	85,3

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat

País	Tasa de escolarización 0-2 años	Tasa de escolarización 3 años	Tasa de escolarización 3-5 años
Irlanda	0,0	1,8	47,5
Grecia	0,0	0,0	46,8
España	16,4	93,7	96,1
Francia	...	...	...
Italia	4,1	95,7	99,1
Chipre	6,7	42,1	71,9
Letonia	0,0	64,2	76,8
Lituania	...	54,2	61,8
Luxemburgo	0,5	65,8	86,2
Hungría	0,0	72,3	87,4
Malta	2,0	77,7	93,3
Países Bajos	...	0,1	58,4
Austria	1,2	46,5	74,6
Polonia	1,2	29,9	41,5
Portugal	...	63,5	78,4
Rumanía	...	55,0	73,7
Eslovenia	0,0	70,3	78,3
Eslovaquia	5,3	59,2	73,6
Finlandia	0,0	39,1	48,2
Suecia	0,0	80,4	84,1
Reino Unido	...	...	...
Noruega	...	85,8	91,1

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat

En cualquier caso, y en la etapa de 3 a 5 años, la protección jurídica y política es grande en países como España. La legislación educativa española prevé que la educación infantil de segundo ciclo sea universal y gratuita.

3.1.2. El derecho a la escolarización postobligatoria

Los niveles de escolarización que tiene un país en las enseñanzas postobligatorias indican, en buena parte, la potencia de su sistema educativo a la hora de proveer oportunidades educativas a la población. De la capacidad que tiene el sistema educativo de mantener los niveles de escolarización en edades donde ésta ya no es obligatoria depende el capital educativo de una sociedad y su potencial de desarrollo social y económico. Con el desarrollo de la sociedad del

conocimiento, resulta prioritario incrementar los niveles educativos de los Estados, y, en este contexto, la escolarización postobligatoria ha ido adquiriendo cada vez más importancia (al igual que la formación a lo largo de la vida).

La importancia de la escolarización en la etapa postobligatoria se constata al analizar el nivel de protección jurídica y política que recibe el derecho a acceder a aquélla. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), por ejemplo, hacen mención explícita de ello. En esta línea, la Convención sobre los derechos del niño (1989), con fuerza jurídica de obligado cumplimiento por parte de aquellos Estados que lo han ratificado, establece en su artículo 28 el derecho del niño a la educación, y, además de referirse a la educación básica, insta a los Estados a desarrollar fórmulas que fomenten la accesibilidad también a las enseñanzas secundarias y superiores no obligatorias.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Artículo 26

1) Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

[...]

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Artículo 13

[...]

2) Los Estados partes en el presente pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho [derecho a la educación]:

[...]

La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.

Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

Convención sobre los derechos del niño (1989)

Artículo 28

1) Los Estados partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

[...]

b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;

c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;

d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;

e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)

Artículo 74. Derecho a la educación

1) Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.
[...]

En el caso de España, estos derechos están igualmente desarrollados en las leyes orgánicas que desarrollan los derechos en educación (básicamente en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, o la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación). La legislación estatal reconoce el derecho de las personas a formarse a lo largo de la vida, e insta a las administraciones a promover activamente el acceso de los jóvenes a la educación postobligatoria.

Protección del derecho a la escolarización postobligatoria en España**Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación****Artículo 1**

1) Todos los españoles tienen derecho a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad. Esta educación será obligatoria y gratuita en el nivel de educación general básica y, en su caso, en la formación profesional de primer grado, así como en los demás niveles que la Ley establezca.

2) Todos, asimismo, tienen derecho a acceder a niveles superiores de educación, en función de sus aptitudes y vocación, sin que en ningún caso el ejercicio de este derecho esté sujeto a discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de residencia del alumno.
[...]

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación**Artículo 5.** El aprendizaje a lo largo de la vida

1) Todas las personas deben tener la posibilidad de formarse a lo largo de la vida, dentro y fuera del sistema educativo, con el fin de adquirir, actualizar, completar y ampliar sus capacidades, conocimientos, habilidades, aptitudes y competencias para su desarrollo personal y profesional.

2) El sistema educativo tiene como principio básico propiciar la educación permanente. A tal efecto, preparará a los alumnos para aprender por sí mismos y facilitará a las personas adultas su incorporación a las distintas enseñanzas, favoreciendo la conciliación del aprendizaje con otras responsabilidades y actividades.

3) Para garantizar el acceso universal y permanente al aprendizaje, las diferentes administraciones públicas identificarán nuevas competencias y facilitarán la formación requerida para su adquisición.

4) Asimismo, corresponde a las administraciones públicas promover ofertas de aprendizaje flexibles que permitan la adquisición de competencias básicas y, en su caso, las correspondientes titulaciones, a aquellos jóvenes y adultos que abandonaron el sistema educativo sin ninguna titulación.

5) El sistema educativo debe facilitar y las administraciones públicas deben promover que toda la población llegue a alcanzar una formación de educación secundaria postobligatoria o equivalente.

6) Corresponde a las administraciones públicas facilitar el acceso a la información y a la orientación sobre las ofertas de aprendizaje permanente y las posibilidades de acceso a las mismas.

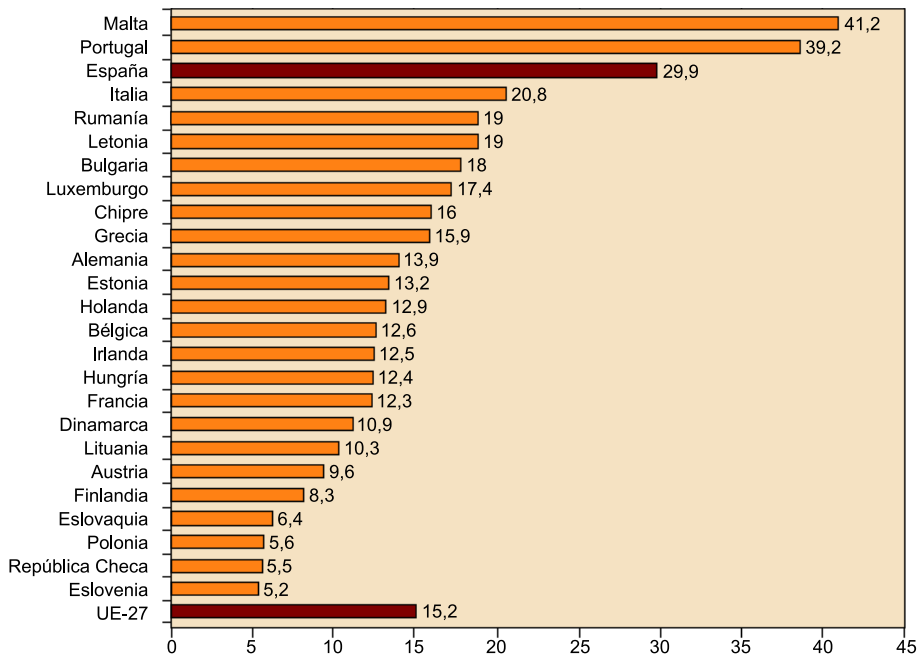
La importancia de la escolarización postobligatoria también se constata al analizar las estrategias de las principales organizaciones políticas que actúan en el ámbito educativo. Es el caso, por ejemplo, de la estrategia de Lisboa definida por la Unión Europea, que establece, entre sus retos para el 2010, referencias explícitas a la reducción del abandono educativo prematuro y al incremento de la consecución de los estudios postobligatorios. De los cinco *benchmarks*

que permiten a la Unión Europea monitorizar el seguimiento de la estrategia por parte de los Estados miembros, dos tienen una relación directa con las enseñanzas postobligatorias:

- por una parte, la Unión Europea emplaza a los Estados miembros a reducir hasta el 10% la proporción de jóvenes de 18 a 24 años que han abandonado el sistema educativo sin haber completado estudios secundarios postobligatorios;
- y de la otra, a hacer que el 85% de la población de 20 a 24 años complete, como mínimo, este nivel de estudios.

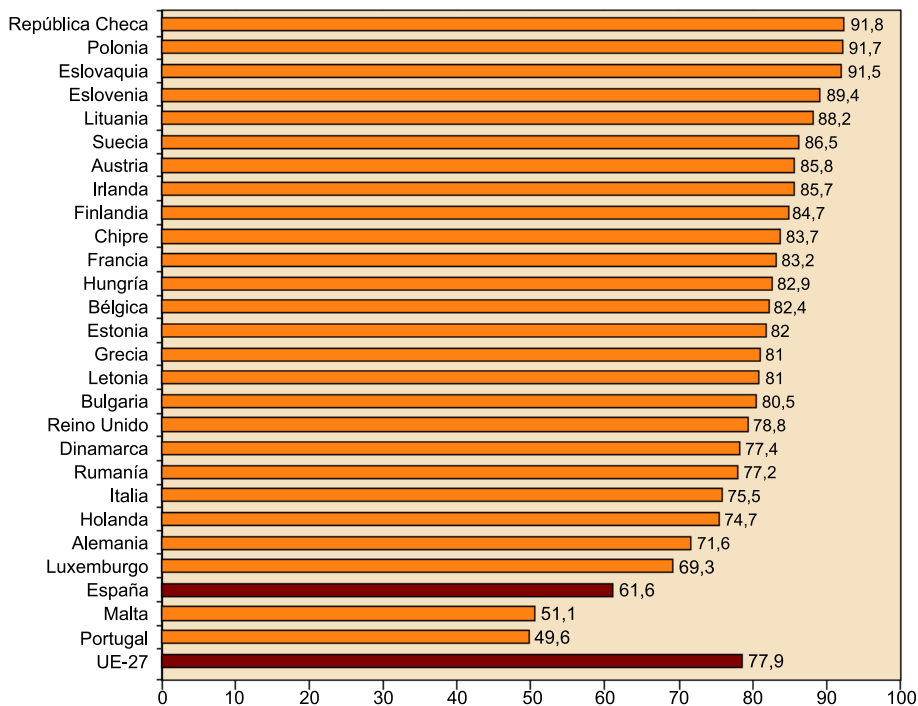
Los gráficos 1 y 2 muestran la posición de los diferentes países europeos con respecto a estos hechos, y también constatan que la media de la Unión Europea todavía está lejos de alcanzar los hitos marcados, en parte porque en países como España los déficits educativos con respecto a la escolarización postobligatoria son muy importantes. En general, los países del sur de Europa son los que globalmente presentan los resultados más negativos. De hecho, la comparativa europea es interesante para comprobar la importancia de factores socioeconómicos, pero también de carácter sociopolítico. Hay que recordar que los países del sur de Europa, que presentan la situación más negativa, se caracterizan por menores niveles de gasto público en educación o por menores niveles de desarrollo de políticas de bienestar. En cambio, los países del norte de Europa, como Suecia o Finlandia, con Estados del bienestar más consolidados y con mayores esfuerzos de financiación de la educación, presentan tasas comparativamente más altas. Aquí debe hacerse especial mención, también en positivo, a los países de la Europa oriental, como la República Checa, Lituania, Polonia o Eslovaquia. Hay que recordar la centralidad que ocupa la educación en esos países de tradición comunista.

Gráfico 1. Abandono educativo prematuro por países europeos (2006)



Fuente: Eurostat (2008)

Gráfico 2. Nivel de formación de la población joven, por países europeos (2006)



Fuente: Eurostat (2008)

3.2. Condicionantes en la escolarización no obligatoria

Anteriormente, hemos revisado los factores que condicionan las trayectorias escolares del alumnado a lo largo de la escolaridad obligatoria. Estos mismos factores también condicionan el acceso temprano de los niños al sistema educativo y la permanencia de los jóvenes una vez superada la edad de escolarización obligatoria.

Pero con respecto a la escolarización no obligatoria, las principales vulneraciones de derecho vienen condicionadas por dos déficits estructurales fundamentales:

- **Disponibilidad de la oferta.** Numerosas investigaciones se han ocupado de evidenciar que la oferta formativa preobligatoria y postobligatoria no se distribuye de forma homogénea en el territorio. Desde la provisión de servicios educativos para la primera infancia hasta la de formación profesional para jóvenes, las oportunidades educativas difieren sustancialmente en función del territorio de referencia, y estas diferencias no siempre responden a criterios racionales de planificación (densidad de población, por ejemplo), sino también a criterios de prioridad o de oportunidad política. Cabe decir que hay territorios mal provistos de oportunidades de escolarización de los 0 a los 3 años o de acceso a la formación profesional (específica, ocupacional y continua), que, además, no tienen facilidades de acceso a otros territorios mejor provistos de este tipo de oferta (por distancia geográfica, por disponibilidad de transporte, etc.). Eso sucede especialmente en las zonas rurales y en las zonas económicamente menos favorecidas y dinámicas.
- **Déficits de accesibilidad económica.** Estas investigaciones también constatan que hay desigualdades sociales en el acceso a las etapas de educación no obligatoria. Los grupos sociales con menos capital educativo y con menos capital económico (clases trabajadoras, población inmigrada, etc.) son aquellos que se incorporan más tarde al sistema educativo y son los que lo abandonan antes. Estas desigualdades se explican por razones básicamente económicas: los costes directos de acceso a la oferta educativa preobligatoria y postobligatoria (educación no gratuita) y la menor provisión de políticas públicas que cubran los costes directos e indirectos (becas de transporte, comedor, etc.) son factores que privan a muchas familias de acceder a la oferta. Aquí hay que añadir, además, que el coste de oportunidad de la escolarización es más elevado entre las familias con menos recursos, hecho que presiona a sus hijos e hijas fuera del sistema una vez superada la edad de escolarización obligatoria. El coste de oportunidad de la escolarización corresponde principalmente a los ingresos que se dejan de ganar en el mercado de trabajo por el hecho de estar estudiando. Este coste es más elevado entre las familias con menos recursos económicos porque la plena inserción laboral de los hijos o hijas aportaría ingresos que en proporción al capital económico de la familia son más significativos.

Podéis ver

Sobre los factores que condicionan las trayectorias escolares del alumnado a lo largo de la escolaridad obligatoria, podéis consultar el apartado "El derecho a la escolarización básica y la mejora del éxito escolar" de este módulo.

Además, conviene tener presente que los grupos socialmente más precarizados tienen menos oportunidades de acceso a ocupaciones de cualificación equiparable a su nivel de instrucción. Por lo tanto, el riesgo de continuar la formación sin que esta inversión sea posteriormente recuperada en el mercado de trabajo es más elevado.

3.3. Perspectivas teóricas relacionadas con la escolarización no obligatoria

A continuación, presentamos las tres perspectivas teóricas relacionadas con la escolarización no obligatoria, que se basan en el universalismo, en la selectividad y en el desarrollo social y económico.

- **Perspectivas basadas en el universalismo.** Son perspectivas que se inscriben en la tradición de la escuela comprensiva y de democratización de la educación y que promueve la universalización del acceso a las enseñanzas preobligatorias y postobligatorias del mayor número posible de niños y jóvenes. Conciben el acceso a la educación no obligatoria como un derecho y, con el propósito de defender este derecho, promueven la ampliación por arriba y por debajo de la edad de escolarización obligatoria, así como también políticas de promoción de la igualdad de oportunidades en el acceso.
- **Perspectivas basadas en la selectividad.** Son perspectivas que parten de una concepción meritocrática de la educación, de tal forma que condicionan el acceso a la educación postobligatoria a los alumnos que se esfuerzan y obtengan los méritos académicos suficientes. No conciben el acceso a la educación no obligatoria como un derecho colectivo universal, sino como un derecho individual de los que quieren estudiar y demuestran sus capacidades para hacerlo. Estas perspectivas fomentan que los resultados académicos determinen la promoción escolar de los alumnos, con procesos de evaluación intermedios para la selección y diferenciación de las trayectorias escolares posteriores. En parte, defienden estos procesos de selección del alumnado como estrategia para fomentar la excelencia del sistema y la mejora de los resultados educativos de los alumnos que siguen trayectorias escolares "exitosas".
- **Perspectivas basadas en el desarrollo social y económico.** Son perspectivas que no se centran en los derechos educativos de los niños y jóvenes, sino en el impacto positivo del acceso de éstos a la oferta en el terreno social y económico. Las políticas de promoción de la oferta de atención y cuidado de la primera infancia son concebidas como políticas de conciliación de la vida laboral y familiar o de fomento de la ocupación femenina, por ejemplo. En esta misma línea, las políticas de promoción de la escolarización postobligatoria son concebidas como políticas de cualificación de la fuerza de trabajo y de fomento de la competitividad de la eco-

nomía local. El programa "Educación y Formación 2010" de la Estrategia de Lisboa responde a esta perspectiva. Son perspectivas que se inspiran en las *teorías del capital humano*, que consideran la educación como una inversión y que establecen una relación directa entre la productividad y el crecimiento económico de un país y la formación de su capital humano.

3.4. Políticas de escolarización no obligatoria

A continuación, presentamos las diferentes políticas en relación con la escolarización no obligatoria, que son las siguientes:

- **Políticas de incorporación plena de las enseñanzas no obligatorias en el sistema educativo.** La atención y la inversión en recursos que recibe la educación no obligatoria por parte de los poderes públicos es inferior a la de la etapa obligatoria. Los servicios educativos que ofrecen su apoyo a los centros escolares en la educación obligatoria y que acompañan a los alumnos de estas etapas no siempre actúan sobre los alumnos o la oferta educativa preobligatoria y postobligatoria. Las posibilidades de hacer adaptaciones curriculares o de acceder a becas para el estudio, por ejemplo, también son menores. De hecho, los alumnos que cursan estudios no obligatorios tienen menos garantías relacionadas con el derecho a la educación que los alumnos que están escolarizados en las etapas obligatorias. Estas políticas, pues, se ocupan de hacer extensibles los servicios y recursos ya existentes para el alumnado de las enseñanzas obligatorias al resto de las enseñanzas no obligatorias.
- **Políticas de accesibilidad económica a las enseñanzas no obligatorias.** Las desigualdades económicas en la educación no obligatoria son tan grandes que en muchos países hay políticas de promoción de la accesibilidad a la oferta. La accesibilidad económica se promueve básicamente a través de políticas de transferencia económica (becas y ayudas económicas para los alumnos, como sucede, por ejemplo, con las *becas-salario*, que reducen el coste de oportunidad de la escolarización en las enseñanzas postobligatorias) o mediante políticas de creación de plazas públicas (con menores costes de acceso para los alumnos).
- **Políticas de provisión de servicios de atención a la primera infancia y de regulación y supervisión de su calidad.** En muchos países hay déficits de provisión de servicios de educación y cuidado de la primera infancia, y la calidad de éstos no siempre es óptima para garantizar una adecuada atención a los niños. La regulación de las condiciones que deben tener los centros y sus profesionales (ratios, cualificación, etc.), y la creación de plazas de acuerdo con estos criterios de calidad, son políticas que amplían los derechos y las oportunidades educativas de los niños. Las oportunidades de estimulación y de desarrollo personal, social, cognitivo y emocional que ofrecen los servicios de atención a la primera infancia (escuelas

infantiles, ludotecas, etc.) representan un instrumento privilegiado a la hora de combatir las desigualdades educativas. La investigación sociológica demuestra, por ejemplo, que la escolarización temprana del alumnado procedente de entornos sociales desfavorecidos tiene efectos positivos sobre la trayectoria escolar posterior de estos alumnos. Con el acceso a estos servicios, los hijos e hijas de familias de bajo capital educativo tienen la oportunidad de entrar en contacto con otras realidades socioeducativas y de adquirir pautas de socialización escolar.

- **Políticas de formación profesional.** La disponibilidad de oferta de formación profesional condiciona el abandono educativo prematuro de muchos jóvenes. Los territorios con oferta de formación profesional suelen retener en el sistema educativo un mayor número de alumnado, una vez superada la edad de escolarización obligatoria. La provisión de esta oferta, el fomento de su accesibilidad (mediante, por ejemplo, las pruebas de acceso para las personas que no tienen la titulación exigida para matricularse) o la implementación de dispositivos de información y orientación son políticas fundamentales para la permanencia en el sistema educativo. En esta misma línea, y con vistas a la mejora de la cualificación y de la transición escuela-trabajo, también conviene destacar la importancia tanto de la *formación profesional ocupacional*, dirigida a personas laboralmente activas con voluntad de perfeccionar las propias competencias profesionales, como de los programas públicos de ocupación-formación (*escuelas taller, casas de oficio, talleres de ocupación*, etc.), dirigidos a jóvenes parados con déficits formativos y de ocupabilidad. Estas políticas representan un vínculo con el ámbito de la formación de muchos jóvenes que han abandonado prematuramente el sistema y, en ocasiones, sirven para promover retornos al sistema reglado.
- **Políticas de orientación y de retorno al sistema educativo.** La diferenciación de los sistemas educativos en las etapas postobligatorias obliga a los poderes públicos a establecer sistemas y servicios de orientación del alumnado en sus elecciones de itinerarios. Pero cuando el acompañamiento y la (re)orientación resultan más complicados, es cuando se ha materializado un abandono efectivo del sistema educativo. Ante este escenario, se pueden promover políticas activas de fomento del retorno de estos jóvenes al sistema educativo. Las facilidades de ocupación no cualificada que encuentran los jóvenes con bajo nivel de formación ayudan a entender que el retorno al sistema educativo sea a una de las transiciones más complejas de promover. Precisamente, estas políticas se ocupan de revalorizar la importancia de la formación en los discursos de estos jóvenes, darles a conocer las oportunidades formativas existentes, que no siempre son conocidas, y proporcionarles un acompañamiento intensivo en la oferta.
- **Campañas de sensibilización social de la importancia de la formación a lo largo de la vida.** La mejora de la provisión de oferta formativa también debe ir acompañada de acciones que revaloricen la importancia de

esta formación y que sensibilicen a la población sobre la necesidad de formarse a lo largo de la vida, desde edades tempranas hasta la vida adulta, algo especialmente necesario en el contexto actual de desarrollo de la sociedad del conocimiento. Estas políticas no sólo pretenden incrementar la participación en la formación no reglada y reducir las desigualdades de acceso, sino también prevenir las situaciones de fracaso escolar y revalorizar más la escolarización en el marco de las estrategias formativas de los niños y jóvenes y sus familias.

3.5. Algunos déficits de las políticas de escolarización no obligatoria

La investigación sociológica ha puesto de manifiesto que el sistema educativo cuenta hoy con elevados niveles de reproducción de las desigualdades sociales. Como ya hemos comentado, los hijos e hijas de familias con menos capitales educativo y económico son los que se incorporan más tarde y los que abandonan antes el sistema educativo. Eso significa que el sistema educativo no consigue neutralizar las desigualdades sociales de partida del alumnado: los niños y jóvenes que proceden de un origen social más desfavorecido suelen abandonar el sistema educativo con una posición social y educativa también más desfavorecida. A pesar de los avances obtenidos en las últimas décadas en los países más desarrollados para la democratización de la educación no obligatoria, la política educativa cuenta con un margen de intervención todavía grande para combatir estas lógicas de reproducción y para optimizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de los grupos socialmente más desfavorecidos.

Teorías de la reproducción cultural

Sociólogos como Bourdieu o Bernstein han elaborado teorías que explican sobre la base de factores culturales cómo determinados grupos sociales tienden a desarrollar trayectorias escolares más exitosas que otros. Las *teorías de la reproducción cultural* ponen de manifiesto que la escuela no es una institución neutra y que la cultura que transmite es más próxima a las culturas de las clases medias. De esta manera, los hijos e hijas de familias de clase media perciben la escuela como una institución más próxima a sus referentes culturales, y esta proximidad favorece su mejor adaptación.

3.6. Algunas reflexiones sobre la formación a lo largo de la vida

Una fuente importante de oportunidades de educación postobligatoria tiene que ver con la educación superior o con la oferta formativa no reglada (formación ocupacional, educación de adultos, etc.). Aunque esta oferta no es objeto de análisis en el marco de este material, es importante constatar que los derechos que referíamos para las enseñanzas no obligatorias deben hacerse extensivos al conjunto de la oferta de formación a lo largo de la vida.

Actualmente, nadie pone en cuestión que la concepción de la educación y la formación no sólo atañe a los primeros años de vida, la etapa correspondiente a las enseñanzas regladas iniciales, sino también al resto de las fases de la trayectoria vital de las personas.

La extensión de la educación a lo largo de toda la vida se ve reforzada en el terreno social y económico por el progresivo desarrollo de la sociedad del conocimiento. En este contexto, caracterizado por la renovación continuada de la información y la tecnología, la población necesita actualizar constantemente el conocimiento. Podemos hablar también, pues, de un **derecho a la formación a lo largo de la vida**.

En España y en muchos otros países caracterizados por la prevalencia del fracaso escolar y del abandono prematuro del sistema educativo, así como por la existencia de importantes desigualdades sociales en la adquisición del capital educativo, la formación a lo largo de la vida resulta más importante, porque se convierte en una oferta para las "segundas" oportunidades educativas. Estos déficits en los niveles de formación inicial de la población justifican todavía más la conveniencia de garantizar oportunidades educativas más allá de esta etapa.

Además, desde una perspectiva social, hay que hacer referencia a fenómenos como el de la inmigración, y a la necesidad de los países receptores de flujos migratorios de acompañar los procesos de acogida e integración económica y cultural de la población recién llegada. También con este propósito la formación a lo largo de la vida (especialmente la formación de adultos) resulta fundamental.

En el ámbito de las políticas educativas, la formación a lo largo de la vida ha adquirido relevancia gracias al esfuerzo realizado por organizaciones internacionales como la OCDE, la Unesco y la misma Unión Europea.

La OCDE, por ejemplo, ha abierto en los últimos tiempos una línea de trabajo que se orienta a analizar y formular recomendaciones políticas a los países miembros en esta materia. Aquí, por ejemplo, hay que destacar la realización de análisis comparados³ sobre la formación a lo largo de la vida en diferentes países miembros, en las que se pone de manifiesto las disparidades importantes entre países y entre grupos sociales:

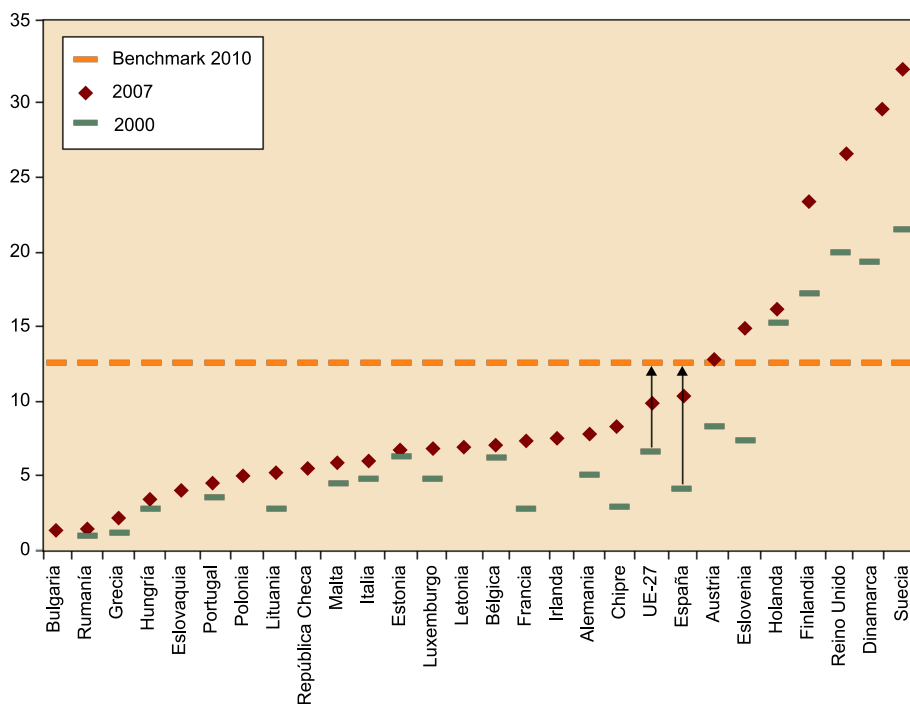
- Por países, estos trabajos constatan las diferencias de modelos de provisión y de recursos destinados, y las desigualdades en los niveles de participación en la oferta.
- Y por grupos sociales, evidencian que los adultos más jóvenes, con un mayor nivel educativo, ocupados en puestos cualificados, conforman la

⁽³⁾Informes *Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices* (2003), *Promoting Adult Learning* (2005), etc.

categoría que obtiene mayor provecho de las oportunidades que ofrece la formación a lo largo de la vida.

La necesidad de promover políticas de acceso de las personas adultas de mayor edad y menor cualificación ya fue constatada algunos años antes por la Comisión Europea en el informe *Making a European Area of Lifelong Learning a Reality* (2001), resultado del proceso de análisis abierto desde que el Consejo Europeo de Feira, de junio del 2000, emplazara a los Estados miembros a definir una estrategia coherente capaz de dar oportunidades de aprendizaje permanente al conjunto de los ciudadanos europeos. Esta comunicación puso sobre la mesa la insuficiente atención que recibía la formación a lo largo de la vida por parte de muchos gobiernos nacionales, y la escasa dedicación de recursos financieros a la mejora del acceso, la calidad y la equidad. Desde entonces, la formación a lo largo de la vida se ha convertido en un elemento central en la Estrategia de Lisboa, y en particular en el programa de trabajo "Educación y Formación 2010". Entre sus objetivos estratégicos clave, se encuentra alcanzar en el 2010 un porcentaje de participación en la formación continua del 12,5% de la población entre 25 y 64 años.

Gráfico 3. Evolución de la participación de la población adulta en la formación a lo largo de la vida, por países europeos (2000, 2007)



Fuente: Elaboración a partir de datos de la UE (2008)

El gráfico 3 permite ver que este objetivo no se ha alcanzado en el conjunto de la Unión Europea (que supondría incorporar a cuatro millones más de adultos a la oferta existente). El informe de seguimiento de la Estrategia de Lisboa constata que este campo no recibe todavía la atención requerida, tanto desde un punto de vista económico como político. Sólo Suecia, Dinamarca, Reino

Unido, Finlandia, Países Bajos, Eslovenia y Austria presentan niveles superiores al objetivo previsto. Todos ellos son países que han priorizado políticas y planes de formación permanente.

Finalmente, la Unesco también ha realizado recomendaciones políticas relativas al desarrollo de la educación de adultos, y plantea objetivos que remiten de manera muy especial a esta formación. En el Marco de Acción de Dakar, que marca su estrategia "Educación para Todos" para el año 2015, contempla los compromisos de "velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje y de preparación para la vida diaria ", y de "aumentar de aquí al 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular de las mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente".

Estas estrategias intentan que los Estados promuevan políticas públicas dirigidas a proveer oportunidades educativas a la población adulta y a consolidar el derecho a la educación más allá de las etapas socialmente concebidas como de formación inicial.

4. La libertad de elección de centro y el derecho a la equidad en el proceso de admisión

4.1. Derechos en torno a la libertad de elección de centro y de la equidad en el proceso de admisión

La libertad de elección de centro escolar por parte de los progenitores es uno de los ámbitos en los que se desarrolla la libertad de enseñanza. La libertad de enseñanza puede comportar, además de la posibilidad de escoger centro escolar, libertad de recibir un determinado tipo de formación (religiosa, por ejemplo), la libertad de creación de centros privados o, incluso, la libertad de cátedra. Pero de todos estos ámbitos, lo que ha creado una mayor controversia social y política es el de la **libertad de elección escolar**.

La elección escolar es uno de los procesos que introducen mayor tensión entre la demanda escolar (las familias) y, al mismo tiempo también, entre la oferta (las escuelas). Por una parte, la voluntad de escolarizar a los hijos o hijas en la escuela que más se ajusta a los propios intereses o necesidades (por proximidad, calidad, ideología, etc.) provoca que muchos progenitores, especialmente entre las clases medias y acomodadas, con una mayor identificación instrumental y expresiva con la escolarización, vivan la libertad de elección de centro como un derecho que no puede ser limitado o condicionado por otros. Pero por otra parte, hay que tener presente que la elección escolar de las familias incide sobre la composición social de los centros y, consecuentemente también, sobre los procesos de concentración del alumnado con mayores necesidades educativas en determinadas escuelas, con efectos negativos sobre la equidad del sistema. Es por este motivo por el que numerosos agentes educativos, cuando hablan de la libertad de elección escolar, también hacen mención al **derecho a la igualdad de oportunidades** de los alumnos.

De entrada, cabe decir que la libertad de elección escolar es un derecho reconocido por los diferentes tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 26, establece el derecho de los progenitores a escoger el tipo de educación que se da a sus hijos o hijas. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, añaden respectivamente en los artículos 13 y 18 el compromiso de los poderes públicos de respetar la libertad de los progenitores para escoger la formación religiosa o moral que consideren oportuna, y también, específicamente, para escoger centros escolares diferentes de los establecidos por los propios poderes públicos.

De hecho, el derecho a la libertad de elección escolar, además de dar una cierta coherencia y continuidad a la educación que reciben a los niños en la familia y en la escuela, permite preservar a la ciudadanía de la posible instrumentalización por parte de determinados gobiernos (especialmente totalitarios) del sistema educativo con el propósito de imponer determinadas cosmovisiones o doctrinas afines a los propios posicionamientos ideológicos o a otros intereses particulares para perpetuarse en el poder o de beneficiarse de él.

Conviene destacar que, a diferencia del resto de los derechos revisados en el documento, que son derechos de prestación, el derecho a la libertad de elección escolar es un derecho de autonomía. Los derechos de autonomía consisten en garantizar un ámbito de libertad no condicionado por la intervención de los poderes públicos, mientras que los derechos de prestación exigen la provisión de un determinado servicio o la implementación de determinadas políticas por parte del Estado (Martínez de Pisón, 2003). La libertad de enseñanza y el derecho a la educación representan estas dos categorías de derecho.

Precisamente, en el proceso de admisión de alumnado al sistema educativo colisionan estas dos categorías de derecho: por una parte, la libertad de elección escolar, y por la otra, el derecho de los alumnos a que los poderes públicos garanticen condiciones de elección equitativas, y que esta elección no condicione la igualdad de oportunidades educativas en la trayectoria escolar futura de los niños. La segregación del alumnado con mayores dificultades educativas en determinados centros, por ejemplo, incide negativamente en las oportunidades de estos alumnos a la hora de establecer vínculos con otras realidades sociales y culturales, de construir expectativas en torno a la escolarización, de mejorar sus resultados educativos, etc.

Los propios tratados internacionales, al igual que defienden la libertad de elección escolar, también defienden el derecho a la igualdad de oportunidades. La Declaración Universal de los Derechos Humanos o la Convención sobre los derechos del niño, por ejemplo, reconocen que el derecho a la educación se tiene que establecer en condiciones de equidad. Es bastante significativa, en este sentido también, la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de 1960, que insta a los poderes públicos a respetar la libertad de elección escolar de los padres, pero también a evitar la creación de sistemas o escuelas separados por determinados grupos sociales (artículo 1), la discriminación en los procesos de admisión de alumnado al sistema educativo (artículo 3) o la diferenciación de las condiciones de calidad entre centros escolares (artículo 4).

La libertad de elección de centro y la equidad en el proceso de admisión en los tratados internacionales

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Referencia bibliográfica

J. Martínez de Pisón (2003).
El derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Madrid: Dykinson / Universidad Carlos III.

Artículo 18

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 26

[...]

3) Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

La Convención sobre los derechos del niño**Artículo 28**

1) Los Estados partes reconocen el derecho del niño a la educación [...] en condiciones de igualdad de oportunidades...

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)**Artículo 13**

[...]

3) Los Estados partes en el presente pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)**Artículo 18**

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

[...]

Los Estados partes en el presente pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960)**Artículo 1**

1) A los efectos de la presente convención, se entiende por "discriminación" toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial:

- a) Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza;
- b) Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo;
- c) A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente convención [*separación por sexos, por lengua o por religión, sin el acuerdo de los progenitores*], instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o

[...]

2) A los efectos de la presente convención, la palabra *enseñanza* se refiere a la enseñanza en sus diversos tipos y grados, y comprende el acceso a la enseñanza, el nivel y la calidad de ésta y las condiciones en que se da.

Artículo 3

A fin de eliminar o prevenir cualquier discriminación en el sentido que se da a esta palabra en la presente convención, los Estados partes se comprometen a:

[...]

b) Adoptar las medidas necesarias, inclusive disposiciones legislativas, para que no se haga discriminación alguna en la admisión de los alumnos en los establecimientos de enseñanza;

[...]

d) No admitir, en la ayuda, cualquiera que sea la forma que los poderes públicos puedan prestar a los establecimientos de enseñanza, ninguna preferencia ni restricción fundadas únicamente en el hecho de que los alumnos pertenezcan a un grupo determinado;

e) Conceder, a los súbditos extranjeros residentes en su territorio, el acceso a la enseñanza en las mismas condiciones que a sus propios nacionales.

Artículo 4

Los Estados partes en la presente convención se comprometen, además, a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial, a:

[...]

b) Mantener en todos los establecimientos públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada;

[...]

Artículo 5

1) Los Estados partes en la presente convención convienen:

[...]

b) En que debe respetarse la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores legales, 1.º de elegir para sus hijos establecimientos de enseñanza que no sean los mantenidos por los poderes públicos, pero que respeten las normas mínimas que puedan fijar o aprobar las autoridades competentes, y 2.º de dar a sus hijos, según las modalidades de aplicación que determine la legislación de cada Estado, la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones; en que, además, no debe obligarse a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones;

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)

Artículo 74. Derecho a la educación

1) Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.

2) Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.

3) Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.

Artículo 80. Igualdad ante la ley

Todas las personas son iguales ante la ley.

Artículo 81. No discriminación

1) Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

2) Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de la Constitución y sin perjuicio de sus disposiciones particulares.

Esta misma dualidad entre libertad de enseñanza y derecho a la igualdad de oportunidades educativas se hace presente en las legislaciones de las sociedades avanzadas. Para evidenciar esta dualidad, es muy ilustrativo, precisamente, el caso de España, y en especial el debate constituyente que hubo entre partidos políticos para concretar el contenido del derecho a la educación (artículo 27) en la Constitución española. Mientras que los partidos políticos conservadores defendían la libertad de enseñanza para la creación y dirección de centros privados y para la elección por parte de las familias de la formación para sus hijos e hijas más afín a sus convicciones, y optaban por un apoyo del Estado de acuerdo con las demandas de los diferentes centros, no con su titularidad, los partidos políticos progresistas se proponían garantizar el derecho a la educación para todos, y en equidad, por medio de un servicio educativo público potente, de carácter laico, y limitando el apoyo que el Estado ofrecía a

los centros privados. El artículo 27.1 de la Constitución española, finalmente, refleja el equilibrio entre estas dos perspectivas ideológicas: "Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza".

Posteriormente, la legislación en materia de educación ha ido desarrollando, con menor o mayor intensidad, en función de la ideología de las mayorías parlamentarias y de los sucesivos gobiernos, la libertad de enseñanza y el derecho a la igualdad de oportunidades educativas. La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en el artículo 84 el derecho al acceso en condiciones de igualdad al sistema educativo y la libertad de elección de centro por parte de los progenitores, atendiendo a una distribución equitativa entre centros escolares de los alumnos con necesidades educativas específicas.

La libertad de elección de centro y la equidad en el proceso de admisión en la legislación española

Constitución española

Artículo 27

- 1) Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
[...]
- 3) Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
[...]
- 6) Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
[...]
- 8) Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
[...]

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación

Artículo 4

- 1) Los padres o tutores, en relación con la educación de sus hijos o pupilos, tienen los siguientes derechos:
 - a) A que reciban una educación, con la máxima garantía de calidad, conforme con los fines establecidos en la Constitución, en el correspondiente Estatuto de Autonomía y en las leyes educativas.
 - b) A escoger centro docente tanto público como distinto de los creados por los poderes públicos.
 - c) A que reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
[...]

Artículo 6

- 1) Todos los alumnos tienen los mismos derechos y deberes, sin más distinciones que las derivadas de su edad y del nivel que estén cursando.
[...]

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

Artículo 84. Admisión de alumnos.

- 1) Las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.
[...]
- 3) En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
[...]

Artículo 86. Igualdad en la aplicación de las normas de admisión.

1) Las administraciones educativas garantizarán la igualdad en la aplicación de las normas de admisión, lo que incluye el establecimiento de las mismas áreas de influencia para los centros públicos y privados concertados, de un mismo municipio o ámbito territorial. [...]

Artículo 87. Equilibrio en la admisión de alumnos.

1) Con el fin de asegurar la calidad educativa para todos, la cohesión social y la igualdad de oportunidades, las administraciones garantizarán una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Para ello, establecerán la proporción de alumnos de estas características que deban ser escolarizados en cada uno de los centros públicos y privados concertados y garantizarán los recursos personales y económicos necesarios a los centros para ofrecer dicho apoyo. [...]

Artículo 88. Garantías de gratuidad.

1) Para garantizar la posibilidad de escolarizar a todos los alumnos sin discriminación por motivos socioeconómicos, en ningún caso podrán los centros públicos o privados concertados percibir cantidades de las familias por recibir las enseñanzas de carácter gratuito, imponer a las familias la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones ni establecer servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas, que requieran aportación económica, por parte de las familias de los alumnos. En el marco de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, quedan excluidas de esta categoría las actividades extraescolares, las complementarias, y los servicios escolares, que, en todo caso, tendrán carácter voluntario.

2) Las administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito.

Artículo 108. Clasificación de los centros.

[...]

6) Los padres o tutores, en relación con la educación de sus hijos o pupilos, tienen derecho, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, a escoger centro docente tanto público como distinto de los creados por los poderes públicos, a los que se refiere el apartado 3 del presente artículo.

Artículo 109. Programación de la red de centros.

[...]

2) Las administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y privados concertados y, como garantía de la calidad de la enseñanza, una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. Asimismo, las administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas públicas suficientes especialmente en las zonas de nueva población.

4.2. Condicionantes en torno a la libertad de elección de centro y de la equidad en el proceso de admisión

4.2.1. Los límites de la libertad de elección de centro: desigualdades en el proceso de admisión

La libertad de elección de centro no es un derecho ilimitado, ni tiene un carácter absoluto. Las plazas escolares en los centros socialmente más deseados son limitadas y, aunque la normativa en materia lo permitiera, sería imposible aplicar hasta las últimas consecuencias este principio. Es por este motivo por el que en muchos sistemas educativos, como en el caso de España, la admisión está acompañada por algún tipo de intervención de los poderes públicos para garantizar la gobernabilidad básica del proceso.

Los límites de la libertad de elección de centro también aparecen cuando su aplicación deriva, de forma indirecta, en la vulneración de otros derechos educativos básicos, como el de la igualdad de oportunidades educativas de los

niños. Los sistemas educativos que cuentan con niveles elevados de diferenciación interna y con amplios márgenes de elección escolar por parte de las familias tienden a emprender procesos de segregación escolar. En el marco de estos procesos, la concentración del alumnado con más dificultades de escolarización en determinados centros, como veremos más adelante, incide negativamente sobre sus resultados educativos y sobre sus oportunidades de promoción escolar futuras.

Segregación escolar

Cuando hablamos de segregación escolar hacemos referencia a la distribución del alumnado en su conjunto. Una red escolar segregada es aquella que se aproxima a una situación de *homogeneidad social intraescolar* y de *heterogeneidad social interescolar*, es decir, una red escolar con un perfil de alumnado homogéneo dentro de los centros y heterogéneo entre los centros. Cuanto más acentuada sea esta homogeneidad dentro de los centros, el nivel de segregación será más alto, mientras que ésta será menor cuando haya más heterogeneidad social dentro de los centros y más homogeneidad social entre los diferentes centros.

R. Benito; I. González (2007). *Processos de segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània (pág. 41).

"[Existe el tópico] de que la segregación escolar es provocada por la segregación residencial. Es cierto que la distribución desigual de los grupos sociales en la estructura urbana de los municipios genera diferencias en la composición social de los centros escolares, y que éste es uno de los factores más determinantes a la hora de explicar el fenómeno. No obstante, los datos también demuestran que la segregación escolar es superior a la segregación urbana, y esta circunstancia constata las posibilidades de actuación existentes desde el ámbito de la política educativa."

Síndic de Greuges de Catalunya (2008). *La segregación escolar en Catalunya. Informe extraordinario*. Barcelona: Síndic de Greuges.

Otros límites de la libertad de elección de centro tienen que ver con las oportunidades de las familias de ejercer este derecho. En muchos sistemas educativos, la libertad de elección escolar no es, a efectos prácticos, un derecho accesible a todo el mundo, ni tampoco de la misma manera. Para ilustrar las desigualdades en los procesos de elección escolar, valgan los siguientes ejemplos.

- En primer lugar, la investigación sociológica ha demostrado que no todas las familias disponen de la misma calidad de información en el momento de efectuar la elección de escuela, y que existen desigualdades sociales en cuanto al **nivel de información de las familias**. Las familias de clases medias y acomodadas, más capitalizadas desde el punto de vista económico y educativo, disponen de más información sobre el funcionamiento del sistema educativo y también sobre la calidad de los diferentes centros, en parte porque utilizan estrategias de elección más activa e informada (visitas a centros, consultas a otras familias, etc.). Las familias de clases sociales menos favorecidas, con menos capitales económicos y educativos, en cambio, utilizarían estrategias de elección más pasiva, y contarían con una percepción menos precisa de las características del sistema educativo (Calero y Escardíbul, 2007). La libertad de elección escolar, pues, no es utilizada (ni exigida) de la misma manera, ni con la misma profundidad, por los diferentes grupos sociales, y la probabilidad de acceder a las escuelas

Referencia bibliográfica

J. Calero; J. Escardíbul (2007, abril). Evaluación de servicios educativos: el rendimiento en los centros públicos y privados medido en PISA-2003". *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública* (núm. 183).

de más calidad es más elevada entre las familias de clases medias que entre las familias de clase trabajadora.

- En segundo lugar, aunque con diferencias entre sistemas educativos en función del peso del sector privado y del gasto público en estos centros, la libertad de elección de centro también se ve limitada por las **cuotas de acceso a las escuelas de titularidad privada**. La no gratuidad de la escolarización en estos centros reduce las oportunidades de elección entre las familias con menos recursos económicos. Las familias con más recursos económicos, en cambio, tienen posibilidades de acceso no sólo al sector público, sino también al privado. Desde una lógica geográfica, y en los sistemas educativos que no condicionan completamente la admisión a la proximidad, el ámbito territorial al alcance de las familias también depende de su capacidad de cubrir los costes relacionados con el desplazamiento. La escolarización de proximidad tiende a ser más presente entre las clases trabajadoras que entre las clases medias, en parte por razones económicas. Cuando la proximidad condiciona el acceso, también es importante recordar que las familias socialmente más vinculadas, y con más recursos económicos, también tienen mayores posibilidades de ampliar las opciones de elección: condicionar la residencia en función de la calidad de los servicios del entorno está al alcance de los que tienen una posición social más ventajosa.
- Y en tercer lugar, y en la línea del punto anterior, hay que mencionar los **procesos de elección inversa** promovidos por los propios centros escolares con el fin de seleccionar, a veces de manera irregular, las familias que acceden a éstos. El establecimiento de cuotas elevadas puede ser una forma de evitar el acceso de las familias con menos recursos económicos, pero también lo es la discriminación en el trato y la derivación activa hacia otras escuelas, con el fin de disuadir la elección del propio centro por parte de las familias con hijos e hijas con necesidades educativas específicas. Sin un adecuado control de la Administración, además, cabe decir que también hay escuelas que incumplen las normas de admisión para garantizar esta selección (el fraude en el proceso de admisión también está presente entre las familias, con cambios en el registro de residencia falsos, por ejemplo, para demostrar una proximidad al centro deseado que en realidad no existe).

4.2.2. La libertad de elección escolar y los regímenes de "cuasimercados" en educación

Como veremos más adelante, no todos los sistemas educativos cuentan con los mismos niveles de libertad de elección escolar, y sus efectos sobre la equidad educativa dependen, en gran medida, de las políticas que regulan los pro-

cesos de admisión al sistema educativo. Los regímenes escolares con márgenes mayores de libertad de elección escolar funcionan con una lógica de "cuasi-mercado".

Desde la perspectiva de la oferta, los centros escolares compiten entre ellos para atraer la demanda con mayor capacidad de generar beneficios y de incrementar su propio valor de mercado: en general, el alumnado socialmente favorecido dispone de capitales económicos y culturales familiares más elevados, los cuales garantizan a su vez tanto la posibilidad de sufragar una oferta mayor de servicios educativos en el propio centro como una mayor eficacia en los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula y en la consecución de determinados resultados educativos. Y desde la perspectiva de la demanda, las escuelas tienden a ser jerarquizadas por las familias en función de su valor de mercado, y de sus prestaciones educativas: los centros escolares con mejores servicios y resultados educativos son los más deseados y solicitados, hecho que incrementa el valor del mismo centro y sus oportunidades de seleccionar la demanda socialmente más favorecida.

El principal problema de estas lógicas de elección escolar es que, a la vez que benefician a las escuelas y a las familias mejor posicionadas, perjudica al resto de las escuelas y familias, que siempre estarán asignadas a escuelas de menor prestigio y con menos oportunidades. Desde esta óptica, hay corrientes ideológicas que consideran, por ejemplo, que las escuelas de élite son perjudiciales para el conjunto del sistema, por cuanto tiene efectos devaluadores. La constatación extrema de estas dinámicas, una vez más, se encuentra en las escuelas segregadas o *escuelas gueto*.

Cuasimercados escolares

"En lo relativo a la cuestión de la elección/asignación de centro, este modelo pretende autorregularse en función de los equilibrios entre la demanda y la oferta de plazas escolares. Señalaremos muy brevemente el hecho de que, de acuerdo con él, las familias compiten entre ellas para matricular a sus hijos dentro de un mercado abierto de posibles escuelas, que, a su vez, compiten entre ellas por obtener los mejores estándares de excelencia académica lo cual, según los contextos, puede abrirles mayores opciones de financiación pública o de patrocinio privado y por incorporar aquel perfil de alumnado con mayor probabilidad de facilitarles el mantenimiento o superación de tales niveles.

El límite de plazas escolares disponibles representa la principal restricción para el modelo de acceso escolar basado en la lógica del «casi-mercado» para referirse al cual se ha empleado, en ocasiones, el término *open enrollment*. En este marco aumentan, pues, las probabilidades de reproducirse lo que se ha venido en llamar «procesos de guettización» de determinados centros escolares. Esto es, las escuelas más demandadas agotan rápidamente su disponibilidad de plazas, mientras que aquellas otras situadas en las últimas posiciones del ranking de excelencia y que, a menudo, reúnen al alumnado socio-económicamente más vulnerable o minoritario mantienen una amplia cartera de plazas vacantes que van siendo ocupadas por aquellos alumnos que, o bien no han conseguido satisfacer los requisitos de acceso de las primeras, o bien se han retrasado a la hora de formalizar la inscripción escolar, o se incorporan al centro una vez iniciado el curso escolar una parte significativa del alumnado inmigrante se encuentra, a menudo, en dichas situaciones. Fácilmente estas escuelas entran en el proceso al que Gorard, Taylor y Fitz (2003) se refieren en términos de *spirals of decline*, un círculo vicioso que no es sino la última consecuencia de las dinámicas de segregación escolar a la que pueden abocar ciertas políticas *marketoriented* de elección-admisión escolar." (págs. 71-72)

M. A. Alegre (2008, enero-abril). "Educación e inmigración. ¿Un binomio problemático?". *Revista de Educación* (núm. 345, págs. 61-82). Disponible en: http://www.revistaeducacion.mec.es/re345/re345_03.pdf

Estas dinámicas vienen reforzadas por las propias estrategias de elección, especialmente entre las familias de clases medias y acomodadas con más capitales económicos y educativos. Para muchas de estas familias, la elección representa una oportunidad de conservación o adquisición de estatus, y de distinción con respecto al resto de grupos socialmente menos favorecidos. La elección de escuela para estas familias tiende a estar relacionada fundamentalmente con la posibilidad de encontrar espacios de escolarización para sus hijos compartidos con otros alumnos del mismo origen social.

La elección escolar de los grupos socialmente menos favorecidos, en cambio, tiende a responder a lógicas más funcionales, condicionadas por oportunidades socioeconómicas más limitadas. La proximidad del centro escolar al domicilio familiar, que es uno de los motivos de elección más prevalentes entre muchas de estas familias, facilita la conciliación de la vida laboral y familiar, especialmente en condiciones de privación más importantes.

4.2.3. Los regímenes escolares y la titularidad de los centros

Estas dinámicas de *cuasimercado* suelen estar más presente (aunque no siempre) en sistemas educativos con una red escolar internamente diferenciada. Uno de los elementos de diferenciación más potentes, precisamente, tiene que ver con la presencia de diferentes sectores de titularidad.

- Por una parte, los países difieren por el **peso del** sector privado (ved tabla 5). Incluso en el interior de un mismo país, como sucede con el caso español, hay territorios con regímenes de provisión principalmente públicos y otros territorios con regímenes de provisión principalmente privados. Comunidades autónomas como Madrid, Cataluña o el País Vasco cuentan con un peso del sector privado superior al 30%, mientras que comunidades como Andalucía, Extremadura o Castilla-La Mancha éste sólo gira en torno al 15%. En el caso de España, el nivel de riqueza de la población es uno de los factores más determinantes para entender el desarrollo y la importancia que ha adquirido el sector privado en las distintas comunidades autónomas. No debe olvidarse, además, la incidencia de otros factores, como la tradición histórica de cada territorio, el papel que jugó el sector privado durante el franquismo, especialmente en Cataluña y en el País Vasco, a la hora de promover el aprendizaje de las lenguas propias, o las políticas educativas desarrolladas en las diferentes comunidades autónomas ya en la etapa democrática.
- Y por otra parte, los países también difieren por la **financiación pública que reciben los centros privados**. Mientras que en países anglosajones como Estados Unidos o Reino Unido los centros privados, que funcionan con elevados niveles de autonomía, no suelen recibir financiación pública

(sino que, más bien, la financiación tiende a transferirse a las familias para poder acceder al sector privado, si se da el caso), en países como Francia, Países Bajos o España numerosos centros privados están sufragados con gasto público a cambio de garantizar el servicio educativo en unas condiciones equivalentes a las del sector público (como subsistema subsidiario). En España, el instrumento jurídico utilizado es el del **concierto educativo**, y la mayor parte de los centros privados es beneficiaria de éste. También en este caso hay diferencias internas en el caso español: en general, aunque no siempre, las comunidades con régimen de provisión subsidiario, con un peso más importante del sector privado, tienden a dar un mayor apoyo financiero a los centros privados concertados que las comunidades con régimen de provisión público.

La financiación pública del sector privado, precisamente, es controvertida desde posicionamientos ideológicos más progresistas por el hecho de que estos centros suelen escolarizar a los segmentos de población socialmente más favorecidos, mientras que el alumnado con más dificultades de escolarización tiende a concentrarse más en el sector público. Las diferencias en la composición social por sectores de titularidad, en último término, revierten en desigualdades en los resultados educativos de los centros (tabla 5).

Los conciertos educativos en España

El concierto es la forma jurídica de la que disponen los centros privados para recibir financiación pública a cambio de prestar un servicio de educación básica en régimen de gratuidad. En un contexto histórico caracterizado por la poca inversión y por el retraso en el desarrollo de políticas públicas de bienestar en educación, el concierto facilitaba la garantía de acceso al conjunto de la demanda escolar a una escolarización gratuita, sea en centros públicos o en centros privados donde la Administración delega esta función. La creación de nuevos conciertos, pues, depende de las necesidades de escolarización y de la voluntad de la Administración de delegar la provisión del derecho a la educación que tiene por obligación.

En España, el régimen de conciertos educativos se instauró por medio de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación. La Ley Orgánica, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece que los centros privados sufragados con fondos públicos tendrán que seguir las mismas normas relacionadas con la gestión de los procesos de admisión.

Tabla 5. Distribución del alumnado por sectores de titularidad y resultados en comprensión lectora en las pruebas PISA por sectores (2006)

País	% sector público	% sector privado concertado	% sector privado no concertado	Puntuación media sector público	Puntuación media sector privado
Alemania	93,3	...	...	494	534
Bélgica	43,0	57,0	0,0	467	517
España	70,3	25,1	4,6	446	488
Finlandia	93,1	6,9	0,0	547	540
Francia	78,7	20,6	0,7	...	...
Grecia	92,9	0,0	7,1	455	542

País	% sector público	% sector privado concertado	% sector privado no concertado	Puntuación media sector público	Puntuación media sector privado
Italia	94,4	0,4	5,2	469	466
Polonia	93,2	0,6	6,1	507	561
Portugal	87,0	4,3	8,7	469	500
Reino Unido	79,8	14,7	5,5	492	576
Suecia	92,4	7,6	0,0	504	539

Fuente: OCDE y MEC

4.2.4. Desigualdades relacionadas con la composición social de los centros escolares

A partir de la publicación del Informe Coleman (1966), que puso de manifiesto que el rendimiento académico de los alumnos dependía fundamentalmente de su origen social, y sustancialmente menos de los recursos materiales y humanos del centro escolar, la investigación sociológica se ha preocupado especialmente de explicar los factores generadores del éxito escolar y de las desigualdades educativas.

Informe Coleman (1966)

El gobierno de los Estados Unidos, con motivo de la aprobación de la Ley sobre Derechos Civiles de 1964, que instaba a comprobar si todos los alumnos tenían las mismas oportunidades educativas, encargó un estudio sobre desigualdades a un equipo de investigadores, liderado por J. S. Coleman. El estudio, basado en la administración de una encuesta a cerca de 4.000 escuelas, con 60.000 docentes y 600.000 alumnos, contribuyó a demostrar que el rendimiento académico está condicionado básicamente por factores no propiamente escolares, sino relacionados con el origen social del alumnado. Las condiciones infraestructurales de los centros escolares, el número de profesores y de alumnos, los horarios o la formación de los profesionales condicionan poco los resultados educativos de los alumnos.

Por una parte, cabe decir que los resultados educativos de los centros escolares están condicionados por su composición social. En términos relativos, tal como ha evidenciado la investigación sociológica desde el Informe Coleman (1966), el alumnado de origen económico y cultural menos favorecido es el que obtiene peores resultados académicos. Hay que tener presente, pues, que las escuelas que escolarizan a una mayor proporción de alumnado con necesidades educativas específicas tenderán a obtener, por efecto del origen social del alumnado, peores resultados globales (no tanto por las características de la propia escuela, sino por las oportunidades educativas de su alumnado).

Sobre este asunto, conviene recordar que los resultados educativos comparativamente peores de estos centros provocan un efecto "huida" de las familias que desarrollan estrategias de elección más informada, especialmente de clases medias. La "huida" de las familias con más capitales educativos y económicos de las escuelas con peores resultados refuerza la segregación escolar de éstas: las plazas son ocupadas por los hijos e hijas de familias que, o bien despliegan

estrategias de elección menos activas (mayormente de clases trabajadoras), o bien llegan una vez iniciado el curso escolar (población inmigrada, principalmente), que tienen mayores probabilidades de obtener, por efecto del origen social, peores resultados educativos.

Por otra parte, hay que destacar que la composición social del centro también genera efectos sobre los resultados educativos de cada alumno en particular (*peers effect* –o por efecto de los compañeros–, *efecto de composición social*, etc.). La investigación sociológica ha constatado, en este sentido, que el efecto *peers* es especialmente significativo entre el alumnado con mayores dificultades socioeducativas, cuando comparte la escolarización con alumnos de otros perfiles socioeconómicos y de rendimientos académicos más elevados. De hecho, la investigación sociológica demuestra que la heterogeneidad social interna de los centros, más que perjudicar los ritmos de aprendizaje de los alumnos con mejor rendimiento, como a menudo creen las familias de éstos, beneficia al rendimiento del alumnado con menos oportunidades educativas.

Esta circunstancia no es aprovechada, pues, por los alumnos de origen social desfavorecido que están escolarizados en centros segregados, los cuales concentran elevadas proporciones de alumnado con dificultades de escolarización. La segregación escolar de estos alumnos limita sus oportunidades de relacionarse con otras realidades sociales y educativas más capitalizadas, y de entrar en contacto con otras formas de valorar y vivir la escuela y de proyectarse escolarmente en el futuro.

Estos argumentos, pues, refuerzan la importancia de las políticas activas de distribución equitativa del alumnado entre centros escolares en los procesos de admisión al sistema educativo. Pero cuando hablamos de esta distribución, no nos estamos refiriendo exclusivamente al alumnado con necesidades educativas específicas. Hay estudios que demuestran que la segregación escolar más importante se produce en función del nivel de instrucción de las familias, no del origen inmigrado, y que el grupo social más segregado –que menos se distribuye equitativamente entre centros– es el de nivel de instrucción elevado. Este escenario no es favorable para el aprovechamiento de la influencia positiva de la heterogeneidad entre el alumnado con más dificultades de escolarización, especialmente si tenemos presente que el capital educativo familiar es el factor que más condiciona las expectativas educativas de los niños y jóvenes y que más ayuda a predecir su promoción escolar.

4.2.5. Homogeneidad/heterogeneidad de las condiciones de los centros escolares

En general, la diferenciación interna del sistema educativo contribuye a generar desequilibrios y problemas de ajuste entre la demanda y la oferta escolares, especialmente si esta diferenciación interna va acompañada de amplios má-

Referencia bibliográfica

R. Benito; I. González (2007). *Processos de segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània.

genes de libertad de elección escolar. Cuanto más homogéneas son las condiciones internas de los sistemas educativos, *grosso modo*, más tiende la demanda a distribuirse homogéneamente entre los centros escolares.

Ya hemos comentado cómo la heterogeneidad entre centros escolares con respecto a su composición social provoca procesos de "huida" de determinados grupos sociales de determinados centros y refuerza procesos de segregación escolar. Pues bien, estos mismos procesos se producen no sólo por efecto de la composición social de los centros escolares, sino también por efecto de otras características estructurales (calidad de las instalaciones, provisión de servicios complementarios, tamaño de los centros, profesionales, etc.) y educativas (proyectos educativos singulares, metodologías de enseñanza y aprendizaje, etc.).

La homogeneización de la calidad en las condiciones de escolarización que ofrecen los centros suele reducir las dinámicas de segregación escolar.

Con respecto a la igualdad de oportunidades educativas, cabe hacer mención del **efecto-escuela** provocado no por la composición social del centro, sino por los recursos humanos y materiales de los que dispone el centro y por la organización de los procesos pedagógicos. Aspectos como la formación y la motivación del profesorado o el tamaño de las clases, por citar algunos ejemplos, condicionan los resultados educativos del alumnado. La optimización de las condiciones que ofrecen los diferentes centros escolares, a la vez que eliminan tensión a la libertad de elección escolar, garantizan la igualdad de oportunidades educativas.

4.3. Perspectivas teóricas relacionadas con la libertad de elección de centro y la equidad en el proceso de admisión

Siguiendo a Calero (2006), podemos distinguir tres tipos de posicionamiento ante el derecho a la educación y a la libertad de elección escolar:

- perspectivas basadas en el igualitarismo,
- perspectivas basadas en el liberalismo,
- perspectivas basadas en el pluralismo (liberalismo igualitario).

4.3.1. Perspectivas basadas en el igualitarismo

Desde posicionamientos ideológicos afines a la socialdemocracia, el igualitarismo defiende la igualdad de las personas por encima de sus diferencias de género, étnicas, económicas, etc., y combate las formas de diferenciación social que derivan o pueden derivar en algún tipo de discriminación. En el ámbito de la elección escolar, precisamente, considera que la libertad de elección genera desigualdades educativas y reproduce procesos de segregación escolar, por lo cual debe ser restringida por los poderes públicos con políticas de admisión que garanticen la equidad.

El igualitarismo promueve la comprensividad, la universalización del acceso a la educación, la homogeneización y la unificación del sistema educativo, la lucha contra la reproducción de las desigualdades sociales de partida del alumnado socialmente más desfavorecido por medio de la escuela, etc. Los intereses y los derechos colectivos, como puede ser el de este grupo de alumnado con más dificultades, pasan por delante del interés y derecho individual a la libertad de elección escolar.

4.3.2. Perspectivas basadas en el liberalismo

Desde posicionamientos ideológicos liberales y conservadores, el liberalismo defiende la no intromisión de los poderes públicos en la vida privada de las personas y en sus relaciones sociales. En el ámbito de la elección escolar, promueve lógicas de funcionamiento de *cuasimercado* y defiende márgenes amplios de libertad de elección para las familias. La regulación por parte de los poderes públicos de las opciones de elección es vivida como una coacción e imposición a la propia individualidad, que ha de ser preservada. Se centra en la satisfacción de los intereses individuales de elección, por encima de cualquier otra consideración de orden colectivo. En parte, por ello promueve procesos de admisión a una red escolar internamente diversificada, con itinerarios educativos que se ajusten a las capacidades y necesidades del alumnado y de sus familias. De esta manera, la libertad de elección garantiza entre alumnos y familias mayores niveles de satisfacción con la escuela.

El problema de la libertad de elección radica, en todo caso, en los déficits de calidad y de excelencia que tienen determinados centros escolares, lo cual hace que el ajuste entre oferta y demanda no sea óptimo. La misma libertad de elección, de hecho, es un buen mecanismo para conocer la calidad de la educación que ofrecen los diferentes centros escolares. Y con vistas a mantener esta calidad, promueve una progresiva selectividad en la admisión del alumnado

a determinadas etapas educativas: más que pensar en la igualdad de oportunidades, defiende que la meritocracia, la cultura del esfuerzo y la competencia determinen las oportunidades educativas del alumnado.

4.3.3. Perspectivas basadas en el pluralismo (liberalismo igualitario)

Desde posicionamientos afines al neosocialismo pragmático actual, el liberalismo igualitario recoge la voluntad de encontrar un cierto equilibrio entre libertad e igualdad. Las libertades y las diferencias individuales son valores que se deben reconocer y a respetar, pero el Estado ha de poder intervenir para garantizar el cumplimiento de los derechos sin ningún tipo de discriminación por parte de todas las personas. En el ámbito de la elección escolar, precisamente, concibe que la libertad de elección por parte de las familias es un derecho positivo, pero no es absoluto: los límites de la libertad aparecen en el momento en que la igualdad de oportunidades no está plenamente garantizada. Y también concibe que la equidad en el proceso de admisión es una situación que no puede ser garantizada plenamente.

Estos posicionamientos defienden la diversificación interna del sistema educativo siempre que ésta no genere desigualdades entre las ofertas o entre los alumnos que acceden a él. Se propone la integración de los centros públicos y privados en una misma red escolar para combatir los procesos de dualización, pero respetando niveles elevados de autonomía escolar.

En la gestión de los procesos de admisión, promueve fórmulas de negociación y consenso para hacer compatible la libertad de elección y la igualdad de oportunidades. Por una parte, se considera que la aplicación de políticas de equidad en la admisión no puede anular las libertades individuales en la elección de escuela. Y de la otra, sin embargo, las normas de elección de escuela deben tener en cuenta las necesidades de las familias con una posición social más desfavorecida y la lucha contra la segregación escolar.

4.4. Políticas de admisión de alumnado al sistema educativo

4.4.1. Políticas de libertad de elección escolar

Siguiendo a Olmedo y Andrada (2008), que utilizan a su vez una tipología utilizada por Eurydice (Red de Información sobre la Educación en Europa) (ved gráfico 3), podemos diferenciar cuatro modelos de elección escolar:

Referencia bibliográfica

A. Olmedo; M. Andrada (2008, junio-julio). "La libertad de elección de centro en España: particularidades nacionales y modalidades locales". *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado* (vol. 12, núm. 2, págs. 3-8).

- **Asignación del alumno a un centro escolar sin oportunidad de elección (para ir a otro centro es necesaria una autorización especial).** Este modelo, presente en países como Francia o Grecia, se caracteriza por la falta de libertad de elección escolar en el sector público y por la adscripción del alumno, generalmente, al centro más próximo a su domicilio. A este modelo pertenece la controvertida *carte scolaire* de Francia, sistema de asignación de plaza a un determinado centro de proximidad, instaurado inicialmente para garantizar la mezcla de grupos sociales en los centros escolares. Pero la creciente segregación urbana de las ciudades francesas ha acabado por reproducirse en el mismo sistema educativo.
- **Asignación del alumno a un centro público con la opción de elección de otro centro por parte de los progenitores.** Este modelo, presente en países como Alemania, Austria o Suecia, con sistemas educativos con un peso muy importante de la escuela pública, se caracteriza por la regulación del proceso de admisión por parte de las administraciones con el fin de preservar su equidad, pero también por la posibilidad que se ofrece a las familias de elección escolar cuando la asignación no es satisfactoria. Como en el caso de Suecia, este modelo puede aparecer en países históricamente adscritos al anterior modelo y que han emprendido procesos de diversificación interna y de transición hacia sistemas más abiertos a la elección de escuela.
- **Elección de centro por parte de los progenitores mientras haya disponibilidad de plazas.** Este modelo, presente en países europeos como España, el Reino Unido o Italia, introducen elevados márgenes de elección escolar con la intervención de los poderes públicos en el establecimiento tanto de criterios de priorización (por proximidad, por situación socioeconómica, etc.) como de criterios de planificación racional y equitativa del proceso de admisión (equilibrios entre grupos étnicos, etc.). En este modelo se adscriben los sistemas de elección escolar controlada⁴ propios sobre todo de países anglosajones como Estados Unidos. En Estados Unidos, encontramos sistemas con posibilidades de elección escolar no limitada por la zona de residencia del alumno (con el apoyo de servicios de *busing* que facilitan el desplazamiento gratuito dentro de una determinada zona geográfica). La elección de centros escolares de otros distritos se restringe cuando genera efectos negativos sobre la equidad de las escuelas del distrito de procedencia o de destino.
En este modelo también se adscriben los sistemas de *banding* propios del Reino Unido. Estos sistemas, por ejemplo, establecen proporciones de alumnos con diferentes rendimientos escolares, y el acceso de los alumnos está condicionado a la disponibilidad de plazas correspondientes a

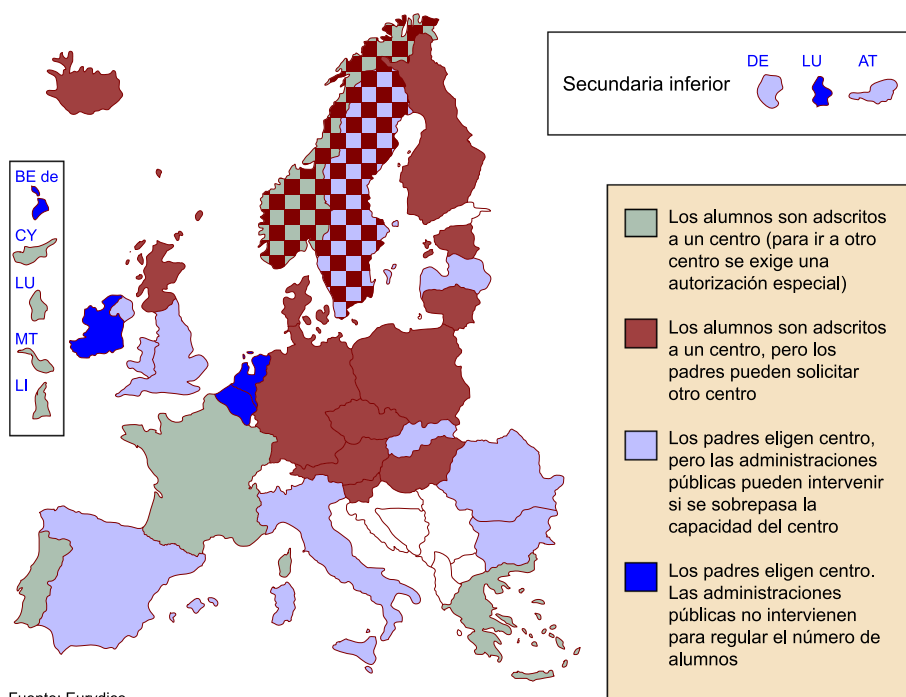
⁽⁴⁾ *controlled choice*

su propio nivel. Este tipo de priorización permite garantizar una cierta heterogeneidad de la demanda escolar en los centros más solicitados.

En el caso de España, las familias expresan sus preferencias de elección escolar. Cuando un centro recibe más solicitudes que plazas, las solicitudes son ordenadas en función de unos criterios de prioridad, entre los que destaca especialmente la proximidad.

- **Elección de centro por parte de los progenitores sin la intervención de las administraciones públicas en la regulación del número de alumnado admitido.** Este modelo, presente en países europeos como Países Bajos o Bélgica, a diferencia de los anteriores, se caracteriza por la ausencia de intervención de los poderes públicos en la regulación del proceso de admisión. Las familias disponen de amplios márgenes de libertad de elección escolar, y presentan las solicitudes de admisión en los centros deseados, y los centros escolares tienden a disponer de amplios márgenes de selección directa o indirecta del alumnado. Estos modelos, también llamados *open enrolment*, funcionan plenamente con lógicas de *cuasimercado*.

Gráfico 4. Modelos de libertad de los progenitores de escoger un centro público de educación obligatoria (2002/2003)



Fuente: Eurydice

Notas complementarias

Dinamarca: algunos municipios permiten que los padres elijan el centro que prefieren (dentro del área municipal correspondiente)

Alemania: en secundaria, en el caso de las *Hauptschulen* y las *Berufsschulen*, los padres no pueden, en principio, elegir centro

Estonia: los padres pueden elegir otro centro, pero si no tiene plazas disponibles, sus hijos deben asistir al centro en el que se tenían que haber matriculado en un principio

Irlanda: el número oficial de alumnos/profesor y la limitación del tamaño de las clases puede repercutir en la capacidad del centro para aceptar alumnos. La búsqueda de otro centro es responsabilidad de los padres

Hungría: los padres pueden elegir otro centro (*általános iskola*), pero si éste completa su capacidad antes de que todos los solicitantes locales se matriculen, los candidatos son orientados hacia otro centro dentro de la zona de captación a la que pertenece el primer centro

Países Bajos: en educación primaria, una minoría de centros administrados por algunos municipios tienen sus propias zonas de captación

Suecia y Noruega: el grado de libertad de los padres para elegir centro varía de un municipio a otro

Reino Unido (SCT): si los padres expresan su preferencia por otro centro (llamada "solicitud de adscripción"), la administración educativa debe de concedérsela siempre que sea posible

Fuente: Eurydice, 2002/2003; *Las cifras clave de la educación en Europa 2005***4.4.2. Políticas de equidad en el proceso de admisión**

Como ya hemos visto, los modelos de libertad de elección escolar generan problemas relacionados con la equidad en el proceso de admisión. Las administraciones educativas tienen a su alcance diferentes instrumentos de planificación educativa para promover la equidad, como los siguientes:

- **Políticas de provisión de oferta pública.** En general, los sistemas educativos con mayores regímenes de provisión escolar dominados por el sector público tienden a disfrutar de niveles más elevados de equidad educativa, en parte, por la accesibilidad de la escolarización en el sector público y por el mayor control que existe por parte de los poderes públicos sobre los procesos de admisión. Las políticas de ampliación de la oferta pública, pues, representan una estrategia para incrementar los niveles de equidad del sistema.

- **Políticas de financiación de los centros escolares privados condicionada a la equidad en el acceso.** Como ya hemos comentado, los poderes públicos pueden establecer contratos con los centros privados a fin de que garanticen de forma subsidiaria oportunidades de escolarización obligatoria en condiciones de gratuidad en el acceso. De esta manera, y con un control adecuado del cumplimiento de la equidad en los procesos de admisión, el alumnado con mayores dificultades económicas puede ser distribuido entre los diferentes centros públicos y privados sufragados con fondos públicos. Como ya hemos comentado, y *a priori*, estas políticas se han desplegado en países como España con los *conciertos educativos*.
- **Políticas de *cheque escolar* a las familias.** Para garantizar el acceso de las familias con menos recursos a los centros privados, y ampliar así sus oportunidades de elección, se pueden promover políticas de transferencia económica hacia las mismas familias, como sucede con los programas de *vouchers* o *cheque escolar*. Estos programas funcionan en países como Chile, Suecia o Estados Unidos.
- **Políticas de zonificación escolar.** Como ya hemos comentado, las ciudades con fuertes dinámicas de segregación urbana pueden utilizar la *zonificación escolar* para romper las lógicas de asignación del alumnado procedente de un mismo barrio a una misma escuela. La creación de zonas escolares integradas por diferentes barrios con diferentes composiciones sociales contribuye a ubicar en los centros escolares a una demanda socialmente más heterogénea y a evitar que la segregación urbana derive en segregación escolar.
- **Políticas de discriminación positiva de determinados grupos sociales en el proceso de admisión.** El establecimiento de *criterios de prioridad en la elección de centros escolares condicionados a los niveles de renta* o las políticas de *reserva de plazas para alumnado con determinadas necesidades educativas* permiten garantizar una mejor distribución del alumnado con mayores dificultades de escolarización entre centros escolares.
- **Políticas de gestión de la matrícula fuera de plazo.** Los procesos de segregación escolar en países como España, que han experimentado en los últimos años importantes flujos migratorios, han sido causados fundamentalmente por una gestión poco adecuada del alumnado que se incorpora al sistema educativo a lo largo del curso escolar (alumnado principalmente de origen inmigrado). Instrumentos como las *comisiones de escolarización* y las *oficinas municipales de escolarización* permiten controlar el proceso de admisión ordinario y la asignación de plaza escolar fuera de plazo, y evitar la asignación del alumnado con necesidades educativas específicas a aquellos centros que ya cuentan con una elevada concentración de este tipo de alumnado.

- **Políticas de protección de los centros menos solicitados de procesos de segregación escolar.** El establecimiento de *proporciones máximas de alumnado con necesidades educativas específicas*, para evitar los procesos de concentración, o la gestión racional de las *ampliaciones y reducciones de grupos y de ratios*, para evitar contar con plazas vacantes que concentren la escolarización de la matrícula fuera de plazo, principalmente de origen inmigrado, son políticas de admisión que combaten la segregación escolar.
- **Políticas de atracción de la demanda escolar en determinados centros.** En la lógica del punto anterior, conviene hacer referencia a las políticas que pretenden estimular la demanda escolar de los centros menos solicitados por las familias. Ésta es la lógica utilizada por los llamados *magnet schools*, escuelas situadas en territorios con una elevada concentración de problemáticas sociales que, a partir de mejorar la atractividad y la calidad de la oferta, y de recibir un apoyo especial por parte de los poderes públicos, consiguen atraer demanda de diferentes estratos sociales.

Instrumentos de equidad en el proceso de admisión en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

Artículo 84. Admisión de alumnos.

[...]

Artículo 86. Igualdad en la aplicación de las normas de admisión.

1) Las administraciones educativas garantizarán la igualdad en la aplicación de las normas de admisión, lo que incluye el establecimiento de las mismas áreas de influencia para los centros públicos y privados concertados, de un mismo municipio o ámbito territorial.
2) Sin perjuicio de las competencias que le son propias, las administraciones educativas podrán constituir comisiones u órganos de garantías de admisión, que deberán, en todo caso, constituirse cuando la demanda de plazas en algún centro educativo del ámbito de actuación de la comisión supere la oferta.

Estas comisiones recibirán de los centros toda la información y documentación precisa para el ejercicio de estas funciones. Dichas comisiones supervisarán el proceso de admisión de alumnos, el cumplimiento de las normas que lo regulan y propondrán a las administraciones educativas las medidas que estimen adecuadas. Estas comisiones u órganos estarán integrados por representantes de la Administración educativa, de la Administración local, de los padres, de los profesores y de los centros públicos y privados concertados.

[...]

Artículo 87. Equilibrio en la admisión de alumnos.

1) Con el fin de asegurar la calidad educativa para todos, la cohesión social y la igualdad de oportunidades, las administraciones garantizarán una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Para ello, establecerán la proporción de alumnos de estas características que deban ser escolarizados en cada uno de los centros públicos y privados concertados y garantizarán los recursos personales y económicos necesarios a los centros para ofrecer dicho apoyo.

2) Para facilitar la escolarización y garantizar el derecho a la educación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo las administraciones educativas podrán reservar hasta el final del período de preinscripción y matrícula una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados. Asimismo, podrán autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía.

[...]

Artículo 88. Garantías de gratuidad.

1) Para garantizar la posibilidad de escolarizar a todos los alumnos sin discriminación por motivos socioeconómicos, en ningún caso podrán los centros públicos o privados concertados percibir cantidades de las familias por recibir las enseñanzas de carácter gratuito [...].

2) Las administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito.

4.5. Algunos déficits de las políticas de admisión de alumnado al sistema educativo

Los principales déficits de las políticas de admisión de alumnado tienen que ver con las dificultades de encontrar un **equilibrio real** entre la **libertad de elección de centro** y la **equidad educativa**. La experiencia demuestra que no hay soluciones mágicas y estandarizadas que permitan alcanzar este equilibrio sin limitar alguno de los dos derechos. Es más, el éxito de las políticas está condicionado a menudo por la combinación de múltiples factores, cuyo resultado no siempre es previsible y gestionable desde el ámbito de la política educativa. Por ejemplo, los problemas de **segregación escolar** dependen, en parte, de procesos de segregación residencial que tienen más que ver con la planificación urbanística de las ciudades, que sobrepasan el impacto de la propia política educativa.

El análisis de la gestión de los procesos de admisión en determinados territorios también constata que las administraciones educativas no siempre aprovechan el margen de actuación que tienen a su alcance a la hora de promover con mayor intensidad estos dos derechos. Las omisiones políticas suelen situarse a menudo en el ámbito de la equidad, entre otros motivos porque la presión que ejercen los grupos sociales que reclaman mayores márgenes de libertad de elección escolar para poder acceder a las escuelas deseadas es más elevada que la presión que ejercen los grupos sociales que son segregados en determinadas escuelas, que generalmente no perciben esta situación como una vulneración de derechos. Las administraciones, pues, tienden a satisfacer la gobernabilidad del proceso de admisión por encima de la equidad.

Finalmente, conviene destacar la **capacidad de reproducción** de los problemas de segregación escolar y las dificultades de combatirlos, una vez que ya han aparecido. En España, por ejemplo, en los últimos tiempos se han promovido políticas que, desde la planificación o intervención educativas, han intentado combatir el fenómeno: las comisiones de escolarización, las reservas de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas, la limitación de las ampliaciones de ratios cuando todavía existen centros con vacantes, la distribución equitativa de la "matrícula viva", la zonificación escolar, etc. son algunos de los instrumentos que, en mayor o menor medida, se han utilizado para combatir la segregación de determinados centros. Pero la realidad es que estas medidas, cuando se han implementado, no siempre han generado resultados positivos, o incluso plausibles. Es más, hay investigaciones que constatan que, a pesar de estas medidas, el nivel de segregación escolar de los territorios se mantiene, y muchos de los centros segregados años atrás todavía lo están pasados los años. En último término, la fuerte resistencia por parte de las familias de otros grupos sociales a escolarizar a sus hijos limita el impacto de las políticas de distribución equitativa del alumnado entre centros escolares.

Referencia bibliográfica

Síndic de Greuges de Cataluña (2008). *La segregación escolar en Cataluña. Informe extraordinario*. Barcelona: Síndic de Greuges. Disponible en: http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2266/segregacio_escolar_web.pdf.

Hay que hacer referencia, de nuevo, pues, a la complejidad de encontrar un equilibrio entre libertad y equidad en la gestión de los procesos de admisión de alumnado.

5. El derecho a la atención de las necesidades educativas especiales en la escuela

5.1. Derechos en torno a la atención de las necesidades educativas especiales en la escuela

En las últimas décadas, se ha ido extendiendo la convicción entre los poderes públicos y los agentes educativos de que la educación debe estar al alcance de todos y que, para hacerlo, el sistema educativo debe dar respuesta a las necesidades educativas individuales de cualquier niño, especialmente también de los que tienen mayores dificultades en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Tienen derecho a adquirir las competencias básicas que la política educativa prevé para cualquier niño escolarizado.

A escala internacional, la expansión de esta convicción recibió un impulso importante con la celebración de la Conferencia mundial sobre Educación para Todos de 1990 en Jomtien (Tailandia), organizada por Unicef, la Unesco, el PNUD y el Banco Mundial, y con la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje* que se aprobó, en la cual se recordaba a los Estados que cada persona tiene que estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas disponibles para satisfacer sus necesidades educativas básicas.

En el marco del desarrollo del programa "Educación para Todos", y en años siguientes, cabe decir que se suceden declaraciones, resoluciones y directivas de las Naciones Unidas con el objetivo que los Estados garanticen a las personas con necesidades educativas especiales su integración e inclusión en el sistema educativo ordinario. En este sentido, hay que hacer referencia especialmente a la Declaración de Salamanca y al Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales, aprobada en la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad, organizada por la Unesco en 1994 en Salamanca. Esta conferencia sirvió para situar al alumnado con necesidades educativas especiales en el centro de atención de la política educativa a escala mundial y para asentar las bases del **derecho a la inclusión educativa** de estos alumnos en el sistema educativo ordinario.

Declaración de Salamanca, 1994

Los delegados de la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales, en representación de 92 gobiernos y 25 organizaciones internacionales, reunidos aquí en Salamanca, España, del 7 al 10 de Junio de 1994, por la presente reafirmamos nuestro compromiso con la Educación para Todos, reconociendo la necesidad y urgencia de impartir enseñanza a todos los niños, jóvenes y adultos con necesidades educativas espe-

ciales dentro del sistema común de educación, y respaldamos además el Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales, cuyo espíritu, reflejado en sus disposiciones y recomendaciones, debe guiar a organizaciones y gobiernos.

Creemos y proclamamos que:

- todos los niños de ambos sexos tienen un derecho fundamental a la educación y debe dárseles la oportunidad de alcanzar y mantener un nivel aceptable de conocimientos,
- cada niño tiene características, intereses, capacidades y necesidades de aprendizaje que le son propios,
- los sistemas educativos deben ser diseñados y los programas aplicados de modo que tengan en cuenta toda la gama de esas diferentes características y necesidades,
- las personas con necesidades educativas especiales deben tener acceso a las escuelas ordinarias, que deberán integrarlas en una pedagogía centrada en el niño, capaz de satisfacer esas necesidades,
- las escuelas ordinarias con esta orientación integradora representan el medio más eficaz para combatir las actitudes discriminatorias, crear comunidades de acogida, construir una sociedad integradora y lograr la educación para todos; además, proporcionan una educación efectiva a la mayoría de los niños y mejoran la eficiencia y, en definitiva, la relación costo-eficacia de todo el sistema educativo.

Apelamos a todos los gobiernos y les instamos a:

- dar la más alta prioridad política y presupuestaria al mejoramiento de sus sistemas educativos para que puedan incluir a todos los niños y niñas, con independencia de sus diferencias o dificultades individuales,
- adoptar con carácter de ley o como política el principio de educación integrada, que permite matricularse a todos los niños en escuelas ordinarias, a no ser que existan razones de peso para lo contrario,
- desarrollar proyectos de demostración y fomentar intercambios con países que tienen experiencia en escuelas integradoras,
- crear mecanismos descentralizados y participativos de planificación, supervisión y evaluación de la enseñanza de niños y adultos con necesidades educativas especiales,
- fomentar y facilitar la participación de padres, con unidades y organizaciones de personas con discapacidad en la planificación y el proceso de adopción de decisiones para atender a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales,
- invertir mayores esfuerzos en la pronta identificación y las estrategias de intervención, así como en los aspectos profesionales,
- garantizar que, en un contexto de cambio sistemático, los programas de formación del profesorado, tanto inicial como continua, estén orientados a atender las necesidades educativas especiales en las escuelas integradoras.

[...]

La Convención sobre los derechos del niño, de las Naciones Unidas, ya establecía en 1989 que los niños, fuera cual fuera su condición, y sin discriminación, deben tener garantizado el derecho a la educación, y que los niños con necesidades educativas especiales deben recibir el apoyo y la atención especializada necesaria para poder disfrutar de este derecho y desarrollarse óptimamente en el sistema educativo (arts. 2, 23 y 29). En esta misma línea, en 2006 las Naciones Unidas también promueven la Convención sobre las personas con discapacidad, que desarrolla y protege el derecho de éstos a ser incluidos en el sistema educativo ordinario, sin discriminación por razón de la discapacidad, y a ser tratados de tal forma que puedan conseguir los mismos objetivos educativos que el resto de los niños.

Los derechos a la educación de los niños con necesidades educativas especiales en los tratados internacionales

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos [...].

Artículo 2

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Convención sobre los derechos del niño (1989)

Artículo 2

1) Los Estados partes respetarán los derechos enunciados en la presente convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

[...]

Artículo 23

1) Los Estados partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad.

2) Los Estados partes reconocen el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él.

3) En atención a las necesidades especiales del niño impedido, la asistencia que se preste conforme al párrafo 2 del presente artículo será gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible.

4) Los Estados partes promoverán, con espíritu de cooperación internacional, el intercambio de información adecuada en la esfera de la atención sanitaria preventiva y del tratamiento médico, psicológico y funcional de los niños impedidos, incluida la difusión de información sobre los métodos de rehabilitación y los servicios de enseñanza y formación profesional, así como el acceso a esa información a fin de que los Estados partes puedan mejorar su capacidad y conocimientos y ampliar su experiencia en estas esferas. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 29

1) Los Estados partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:
a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;

[...]

Convención internacional sobre las personas con discapacidad (2006)

Artículo 24. Educación.

1) Los Estados partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida [...].

2) Al hacer efectivo este derecho, los Estados partes asegurarán que:

a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;

b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;

- c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;
 - d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;
 - e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.
- 3) Los Estados partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:
- a) Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares;
 - b) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas;
 - c) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.
- 4) A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados partes adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.
- 5) Los Estados partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados partes asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad.

Este mismo posicionamiento está presente en la legislación general y educativa de la mayoría de los países más desarrollados. En el caso de España, por ejemplo, la propia Constitución española (1978), previa a la aprobación de las mencionadas convenciones, y de acuerdo con lo que ya establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), apela al derecho de todos a la educación y al derecho de las personas con necesidades educativas especiales a recibir la atención especializada que requieran.

En el ámbito educativo, la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, en este sentido, insta a las administraciones educativas a disponer de los recursos y estrategias necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo educativo, especialmente los que requieren una atención educativa diferente a la ordinaria por presentar necesidades educativas especiales, e incorpora como principios que deben regir la intervención de los poderes públicos en este ámbito los de inclusión, normalización, igualdad de oportunidades, no discriminación y flexibilización (arts. 1, 71, 72, 73, 74 y 75).

Los derechos a la educación de los niños con necesidades educativas especiales en la legislación española

Ley Orgánica 2/2006, de Educación

Artículo 1. Principios.

El sistema educativo español, configurado de acuerdo con los valores de la Constitución y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella, se inspira en los siguientes principios:

- a) La calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias.
- b) La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad.

[...]

e) La flexibilidad para adecuar la educación a la diversidad de aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado, así como a los cambios que experimentan el alumnado y la sociedad.

Artículo 71. Principios.

1) Las administraciones educativas dispondrán los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como los objetivos establecidos con carácter general en la presente Ley.

2) Corresponde a las administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales [...].

3) Las administraciones educativas establecerán los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades educativas específicas de los alumnos y alumnas a las que se refiere el apartado anterior. La atención integral al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se registrará por los principios de normalización e inclusión.

[...]

Artículo 72. Recursos.

1) Para alcanzar los fines señalados en el artículo anterior, las administraciones educativas dispondrán del profesorado de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados, así como de los medios y materiales precisos para la adecuada atención a este alumnado.

2) Corresponde a las administraciones educativas dotar a los centros de los recursos necesarios para atender adecuadamente a este alumnado [...].

3) Los centros contarán con la debida organización escolar y realizarán las adaptaciones y diversificaciones curriculares precisas para facilitar a todo el alumnado la consecución de los fines establecidos.

[...]

Artículo 73. Ámbito.

Se entiende por alumnado que presenta necesidades educativas especiales, aquel que requiera, por un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta.

Artículo 74. Escolarización.

1) La escolarización del alumnado que presenta necesidades educativas especiales se registrará por los principios de normalización e inclusión y asegurará su no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo, pudiendo introducirse medidas de flexibilización de las distintas etapas educativas, cuando se considere necesario. La escolarización de este alumnado en unidades o centros de educación especial, que podrá extenderse hasta los veintiún años, sólo se llevará a cabo cuando sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios.

2) La identificación y valoración de las necesidades educativas de este alumnado se realizará, lo más tempranamente posible, por personal con la debida cualificación y en los términos que determinen las administraciones educativas.

3) Al finalizar cada curso se evaluarán los resultados conseguidos por cada uno de los alumnos en función de los objetivos propuestos a partir de la valoración inicial. Dicha evaluación permitirá proporcionarles la orientación adecuada y modificar el plan de actuación así como la modalidad de escolarización, de modo que pueda favorecerse, siempre que sea posible, el acceso del alumnado a un régimen de mayor integración.

4) Corresponde a las administraciones educativas promover la escolarización en la educación infantil del alumnado que presente necesidades educativas especiales y desarrollar programas para su adecuada escolarización en los centros de educación primaria y secundaria obligatoria.

5) Corresponde asimismo a las administraciones educativas favorecer que el alumnado con necesidades educativas especiales pueda continuar su escolarización de manera adecuada en las enseñanzas postobligatorias, así como adaptar las condiciones de realización de las pruebas establecidas en esta Ley para aquellas personas con discapacidad que así lo requieran.

Artículo 75. Integración social y laboral.

1) Con la finalidad de facilitar la integración social y laboral del alumnado con necesidades educativas especiales que no pueda conseguir los objetivos de la educación obligatoria, las administraciones públicas fomentarán ofertas formativas adaptadas a sus necesidades específicas.

2) Las administraciones educativas establecerán una reserva de plazas en las enseñanzas de formación profesional para el alumnado con discapacidad.

Artículo 110. Accesibilidad.

1) Los centros educativos existentes que no reúnan las condiciones de accesibilidad exigidas por la legislación vigente en la materia, deberán adecuarse en los plazos y con arreglo a los criterios establecidos por la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, y en sus normas de desarrollo.

2) Las administraciones educativas promoverán programas para adecuar las condiciones físicas, incluido el transporte escolar, y tecnológicas de los centros y los dotarán de los recursos materiales y de acceso al currículo adecuados a las necesidades del alumnado que escolariza, especialmente en el caso de personas con discapacidad, de modo que no se conviertan en factor de discriminación y garanticen una atención inclusiva y universalmente accesible a todos los alumnos.

Artículo 111. Denominación de los centros públicos.

[...]

4) Los centros que ofrecen enseñanzas dirigidas a alumnos con necesidades educativas especiales que no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios, se denominarán centros de educación especial.

Actualmente, la legislación que regula la atención de las necesidades educativas especiales de los niños en la mayoría de los países desarrollados suele inspirarse en los siguientes principios rectores:

- **Principios de no discriminación y de igualdad de oportunidades.** Las características personales y sociales de los niños no pueden representar una desventaja a la hora de desarrollarse en el sistema educativo. Las oportunidades educativas no pueden estar condicionadas a estas características personales y sociales, sino que tienen que ser igualmente accesibles y aprovechables para todos los niños. El sistema educativo, pues, debe garantizar la equidad en el acceso a los recursos educativos, en el trato y en los resultados educativos alcanzados.
- **Principio de inclusión.** El alumnado con necesidades educativas especiales debe poder incorporarse al sistema educativo ordinario, conjuntamente con el resto de los alumnos y con el resto de las necesidades, y el sistema educativo ha de dar, si es preciso modificando las propias dinámicas de funcionamiento, respuestas adecuadas a esta diversidad, para evitar que las diferencias se conviertan en fuente de desigualdad educativa.
- **Principio de normalización.** El alumnado con necesidades educativas especiales debe ser tratado como cualquier otro alumno, y tiene que poder participar en las dinámicas educativas ordinarias y propias del funcionamiento básico del sistema educativo. Este principio busca romper con la segregación del alumnado con necesidades educativas especiales en espacios diferenciados, siempre que sea posible, y promueve su plena integración escolar.
- **Principios de personalización/individualización y flexibilización.** Los poderes públicos garantizan que el sistema educativo se ajusta y tiene en cuenta las necesidades educativas particulares de cada uno de los niños. Por eso, hace falta que los contenidos curriculares y las estrategias peda-

gógicas desplegadas sean flexibles y adaptadas a las diferentes necesidades educativas.

5.2. Condicionantes en la atención de las necesidades educativas especiales en la escuela

5.2.1. Reconocimiento de las necesidades educativas especiales

Los alumnos, como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, tienen diferencias en cuanto a las capacidades, a las motivaciones, a las experiencias educativas previas, a los capitales culturales y económicos familiares, a las condiciones de salud, etc. Estas diferencias hacen que, además de las **necesidades educativas compartidas** por todos los alumnos, relacionadas con los aprendizajes básicos para el desarrollo educativo, los alumnos tengan **necesidades educativas individuales**.

Y no todas las necesidades educativas individuales requieren de un tratamiento especial. De hecho, las **necesidades educativas especiales**, a diferencia de las anteriores, son aquellas necesidades educativas individuales que no pueden ser satisfechas con los recursos y las estrategias que habitualmente moviliza un centro escolar.

Precisamente, el reconocimiento o no de una necesidad educativa especial es importante porque suele condicionar el acceso a determinados recursos y servicios de soporte a la escolarización y, consecuentemente también, el acceso a la igualdad de oportunidades.

Hay que tener presente que los poderes públicos no han desarrollado recursos y estrategias especializadas para todas las necesidades educativas especiales, y cuando las hay, no siempre son lo bastante ajustadas a las características de estas necesidades. En España, por ejemplo, eso sucede con los trastornos por déficit de atención con hiperactividad (TDAH), con las altas capacidades, etc.

De hecho, el alumnado con necesidades educativas especiales no conforma un grupo homogéneo y diferente al resto de los alumnos. Ya hemos dicho que la diversidad de alumnado no se explica sólo por la presencia de necesidades educativas especiales, sino por las diferentes necesidades individuales, y también que las necesidades educativas especiales pueden ser internamente muy heterogéneas (físicas, sensoriales, psíquicas, afectivoemocionales, situación sociofamiliar, etc.). El reconocimiento de las necesidades educativas especiales no ha de servir para etiquetar y diferenciar a este alumnado, sino para garantizar respuestas que garanticen sus derechos educativos.

Finalmente, no deben confundirse las necesidades educativas especiales con la discapacidad. Hay alumnos que no presentando ninguna discapacidad tienen necesidades educativas especiales, y a la inversa.

5.2.2. Detección de necesidades y formulación de estrategias

Estos problemas de reconocimiento de las necesidades educativas especiales vienen dados, a veces, por déficits en el proceso de detección por parte de los profesionales que intervienen en el ámbito educativo. La no detección de estas necesidades, la detección tardía o la diagnosis equivocada originan déficits en el despliegue de estrategias, que se pueden llegar a prolongar a lo largo de buena parte de la trayectoria educativa de los niños implicados. Así, por ejemplo, hay niños que presentan dificultades de adaptación a la escuela, y que estas dificultades son atribuidas por los propios profesionales del centro a factores aptitudinales y actitudinales (de capacidad y motivación, de mal comportamiento, etc.), y no a determinados trastornos que requieren atenciones especializadas. Estos niños, en último término, ven vulnerados sus derechos educativos.

Las familias y las entidades que representan a los afectados por determinadas discapacidades o trastornos de conducta suelen denunciar a los poderes públicos que los profesionales de la enseñanza (especialmente en entornos ordinarios) no están lo suficientemente sensibilizados y **formados** para la detección de estas necesidades educativas especiales, y para su tratamiento adecuado. De acuerdo con eso, y con los problemas de detección anteriormente indicados, también se quejan de que las **adaptaciones curriculares** para garantizar una adecuada escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales son insuficientes.

En otras ocasiones, las quejas están relacionadas con la insuficiente **disponibilidad de recursos** para atender desde el sistema educativo ordinario estas necesidades educativas especiales (técnicos de apoyo, etc.). En general, la atención normalizada requiere más recursos financieros que la atención específica (porque hay que garantizar las atenciones especiales a cada uno de los centros escolares ordinarios), y cabe decir que en muchos países avanzados, como España, la atención de las necesidades educativas especiales en la enseñanza ordinaria cuenta con un déficit de financiación importante.

5.2.3. Tensiones entre la normalización y la especificidad, o entre la inclusión y la externalización de las necesidades educativas especiales

Aunque, especialmente a raíz de la Declaración de Salamanca, la mayoría de los países desarrollados intenta, siempre que se puede, ofrecer una atención a las necesidades educativas especiales en el seno del sistema educativo ordinario, no hay un acuerdo generalizado sobre que ésta sea la mejor respuesta posible en todos los casos. Podríamos hablar, pues, de una tensión entre los

que optan por la plena normalización y la inclusión y los que son partidarios de los dispositivos específicos en determinadas necesidades educativas (ved el siguiente epígrafe).

De hecho, las dificultades para contar con los recursos adecuados y para formular estrategias ajustadas a las necesidades en el marco del sistema educativo ordinario provocan que algunos profesionales tiendan a externalizar la atención del alumnado con necesidades educativas especiales fuera del aula, porque consideran que alteran el normal funcionamiento de la actividad académica. Eso se traduce, entre otros, en la derivación de estos alumnos hacia recursos o servicios externos y en su no orientación a permanecer en el centro más allá de la escolaridad obligatoria.

5.2.4. Participación de la comunidad educativa

Para resolver las tensiones anteriormente expuestas en cada caso concreto, es importante contar con la opinión de los profesionales, pero también de los progenitores de los alumnos, y de los propios alumnos cuando sea apropiado. Hay que establecer mecanismos y canales para que éstos puedan participar en la toma de decisiones sobre las características de la atención educativa que deben recibir los propios alumnos. Generalmente, además, la intervención en el marco del sistema educativo requiere una continuidad en la intervención que el alumno recibe en otros entornos, como el familiar. Sin la implicación de la familia en las estrategias de atención de las necesidades educativas especiales de los alumnos, es difícil conseguir buenos resultados educativos.

5.2.5. El reto de la extensión de la atención especial y de los resultados educativos

En los últimos tiempos se ha intensificado la inversión en la atención a las necesidades educativas especiales, y en muchos países adelantados se han hecho avances importantes hacia la normalización y la inclusión de los alumnos en el sistema educativo ordinario. Dicho esto, y aunque esos niños tienen cada vez más garantizado su derecho a la educación básica, queda aún mucho camino por recorrer, especialmente en las enseñanzas no obligatorias. La atención especial que los alumnos con necesidades educativas especiales requieren no siempre es provista plenamente en las etapas de escolarización preobligatoria y postobligatoria.

De acuerdo con estos déficits, y también de los déficits de detección y de formulación de estrategias que todavía puede haber a lo largo de la etapa obligatoria, cabe decir que muchos niños con necesidades educativas especiales no superan con éxito la escolaridad obligatoria y no permanecen en el sistema educativo en las enseñanzas postobligatorias. En la mayoría de los países avanzados, pues, queda por lograr el reto de la normalización y de la igualdad en los resultados educativos.

5.3. Perspectivas teóricas relacionadas con la atención de las necesidades educativas especiales en la escuela

5.3.1. Perspectivas basadas en la educación especial tradicional

Parte del llamado "modelo de déficit", según el cual las necesidades educativas especiales están relacionadas con déficits o limitaciones propios de los alumnos que las tienen, y no del contexto educativo. Por este motivo, y para garantizar la atención adecuada de estos déficits, se recomienda que los alumnos sean agrupados en espacios diferenciados (aulas, centros, etc.) y sean atendidos de forma específica y diferenciada al resto de los alumnos sin estos déficits (o "normales").

Esta concepción originó la creación de centros de educación especial como un sistema paralelo al sistema educativo ordinario, y con un currículo diferente y adecuado a estos déficits. La concepción deficitaria lleva a no procurar al alumnado de educación especial la adquisición de los aprendizajes básicos y normalizados, propios de la educación básica, tal como sucede con las enseñanzas ordinarias.

En España, la Ley General de Educación de 1970 partía de estos planteamientos. Esta ley, ya derogada, establecía la educación especial como una modalidad específica de educación, diferenciada de la educación ordinaria y de carácter general, que contaba con una programación propia, condicionada al nivel de déficit (aunque también daba la posibilidad, para casos menos graves, de crear unidades de educación especial en centros ordinarios).

Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa

Derogada en su totalidad por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Artículo 49. 1. La educación especial tendrá como finalidad preparar, mediante el tratamiento educativo adecuado, a todos los deficientes e inadaptados para una incorporación a la vida social, tan plena como sea posible en cada caso, según sus condiciones y resultado del sistema educativo, y a un sistema de trabajo en todos los casos posibles que les permita servirse a sí mismos y sentirse útiles a la sociedad.

[...]

Artículo 51. La educación de los deficientes e inadaptados, cuando la profundidad de las anomalías que padezcan lo haga absolutamente necesario, se llevará a cabo en centros especiales, fomentándose el establecimiento de unidades de educación especial en centros docentes de régimen ordinario para los deficientes leves cuando sea posible.

Artículo 52. El Ministerio de Educación y Ciencia, en colaboración con los departamentos y organismos competentes, establecerá los objetivos, estructuras, duración, programas y límites de educación especial, que se ajustarán a los niveles, aptitudes y posibilidades de desenvolvimiento de cada deficiente o inadaptado y no a su edad.

Hay países que defienden modelos plenamente separados, con un subsistema de educación especial que se adapta a las características propias de cada tipo de déficit, y otros países que optan por modelos mixtos, de escolarización compartida como criterio general entre centros de educación especial y centros ordinarios. Si bien estas concepciones están todavía presentes en algunos países,

y en muchos países existen escuelas de educación especial como subsistema independiente, también es cierto que muchos de estos centros ya no defienden estrictamente una educación plenamente diferenciada con respecto a los espacios y a los contenidos.

Es más, hay muchos defensores de planteamientos integradores que continúan considerando imprescindible la atención de los alumnos con determinadas necesidades educativas especiales en espacios diferenciados y especializados, aunque sea de forma parcial y en los mismos centros escolares. Según éstos, las aulas o las unidades de educación especial garantizan de mejor forma los aprendizajes básicos y el desarrollo educativo del alumnado.

5.3.2. Perspectivas basadas en la educación integradora

Aglutina las aproximaciones teóricas e ideológicas que promueven la integración del alumnado con necesidades educativas especiales en el sistema educativo ordinario, en contraposición con las corrientes más segregadoras, y la capacitación de los centros escolares para que puedan dar respuestas adecuadas a estas necesidades.

Centra su actuación en el alumno y en proporcionarle el apoyo escolar necesario para que pueda participar de forma normalizada en la actividad académica del centro. No se promueve la creación de un currículo propio, sino la adaptación del currículo ordinario para garantizar la integración del alumno y superar sus necesidades educativas especiales.

La perspectiva integradora admite la escolarización de los niños en unidades o escuelas especiales como excepción, y sólo cuando la educación en el ámbito ordinario no puede satisfacer las necesidades educativas especiales de los alumnos.

Se abandona la concepción de niños "deficientes", y se pasa a hablar de niños con necesidades educativas especiales, especialmente a raíz del *Informe Warnock* (1978).

Informe Warnock (1978)

Informe encargado por las autoridades del Reino Unido a un comité de expertos coordinado por M. Warnock sobre las políticas educativas dirigidas a niños y niñas con discapacidad.

Las principales aportaciones son las siguientes (Aguilar, 1991):

- "Ningún niño será considerado en lo sucesivo ineducable.
- La educación es un bien al que todos tienen derecho.
- Los fines de la educación son los mismos para todos.
- La educación especial (EE) consistirá en la satisfacción de las necesidades educativas (NNEE) de un niño con objeto de acercarse al logro de estos fines.

Referencia bibliográfica

Ved L. A. Aguilar Montero (1991). "El informe Warnock". *Cuadernos de Pedagogía* (núm. 197, págs. 62-64).

- Las NNEE son comunes a todos los niños.
- Ya no existirán dos grupos de alumnos, los deficientes que reciben EE, y los no deficientes que reciben simplemente educación.
- Si las NNEE forman un continuo, también la EE debe entenderse como un continuo de prestación que va desde la ayuda temporal hasta la adaptación permanente o a largo plazo del currículo ordinario.
- Las prestaciones educativas especiales, donde quiera que se realicen, tendrán un carácter adicional o suplementario y no alternativo o paralelo.
- Actualmente los niños son clasificados de acuerdo con sus deficiencias y no según sus NNEE.
- Se recomienda, por tanto, la abolición de las clasificaciones legales de los deficientes.
- Se utilizará, no obstante, el término «dificultad de aprendizaje» para describir a los alumnos que necesitan alguna ayuda especial.
- Se adoptará un sistema de registro de los alumnos necesitados de prestaciones educativas especiales en el que no se impondría una denominación de la deficiencia sino una explicación de la prestación requerida".

En España, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo incorpora por primera vez referencias a las necesidades educativas especiales, e integra con carácter general al alumnado con necesidades educativas especiales en el sistema ordinario, aunque, cuando no sea posible de forma íntegra, la escolarización se podrá producir en unidades o centros de educación especial. También establece que estos alumnos deberán poder adquirir las competencias básicas previstas con carácter general para todos los alumnos.

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo

Artículo 36

- 1) El sistema educativo dispondrá de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, puedan alcanzar, dentro del mismo sistema, los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos.
[...]
- 3) La atención al alumnado con necesidades educativas especiales se regirá por los principios de normalización y de integración escolar.
[...]

Artículo 37

- 1) Para alcanzar los fines señalados en el artículo anterior, el sistema educativo deberá disponer de profesores de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados, así como de los medios y materiales didácticos precisos para la participación de los alumnos en el proceso de aprendizaje. Los centros deberán contar con la debida organización escolar y realizar las adaptaciones y diversificaciones curriculares necesarias para facilitar a los alumnos la consecución de los fines indicados. Se adecuarán las condiciones físicas y materiales de los centros a las necesidades de estos alumnos.
[...]
- 3) La escolarización en unidades o centros de educación especial sólo se llevará a cabo cuando las necesidades del alumno no puedan ser atendidas por un centro ordinario. Dicha situación será revisada periódicamente, de modo que pueda favorecerse, siempre que sea posible, el acceso de los alumnos a un régimen de mayor integración.
[...]

5.3.3. Perspectivas basadas en la educación inclusiva

La educación inclusiva no es, sólo, incorporar a los alumnos con necesidades educativas especiales en las escuelas ordinarias, ni tampoco es atender sólo sus necesidades educativas especiales. La inclusión supone educar a la diversidad de alumnos en un mismo entorno de aprendizaje y conseguir que, sean cuales sean sus características, puedan desarrollarse de forma óptima. De hecho, se propone modificar la escuela ordinaria para construir entornos de aprendizaje adecuados para la diversidad de alumnos, y comunes, donde esta diversidad pueda educarse conjuntamente.

La educación inclusiva no se orienta únicamente a un determinado tipo de alumnado, sino a su conjunto, y no se centra en las características de los niños, sino en optimizar las características del entorno de aprendizaje. Precisamente, busca en el entorno de aprendizaje y en la organización de la actividad escolar el origen de las desigualdades educativas, y no en las características de los alumnos. De esta manera, no espera que el alumno se adapte a la escuela, sino adaptar la escuela a la diversidad de los alumnos.

No se trata de trasladar modelos de educación especial a la escuela ordinaria, como se podría desprender de las perspectivas más integradoras, sino construir de nuevo una escuela ordinaria que satisfaga las necesidades educativas del conjunto de los alumnos, y los sitúe en igualdad de condiciones.

La diversidad es vista como valor y como oportunidad educativa, y la desigualdad educativa, como principal obstáculo que hay que combatir.

Las escuelas inclusivas cuentan con proyectos educativos que contemplan la atención a la diversidad, desarrollan programas de aprendizaje cooperativo, etc. No buscan, a diferencia de las otras dos perspectivas, educar de forma especial a los alumnos con necesidades educativas especiales, sino crear oportunidades de aprender conjuntamente.

En España, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) abandona al modelo de integración escolar y adopta, tal como se puede observar al inicio del capítulo, un modelo basado en la inclusión educativa.

5.4. Políticas de atención de las necesidades educativas especiales en la escuela

5.4.1. Políticas de accesibilidad a la educación

La escuela ordinaria cuenta con distintas barreras materiales que dificultan el acceso de determinados alumnos con necesidades educativas especiales y los sitúan en desigualdad de condiciones. Eso requiere de los centros escolares adecuar sus instalaciones, adecuar los canales de transmisión de conocimiento, adecuar la organización de la actividad escolar, etc. con el objetivo de que los alumnos con discapacidad física, sensorial, etc. puedan acceder de igual forma a los recursos educativos.

- Medidas de accesibilidad física a la escuela.
- Aplicación de las nuevas tecnologías para la accesibilidad a la educación.
- Uso de materiales audiovisuales, de braille, etc.
- Etc.

5.4.2. Políticas de formación de los profesionales

Anteriormente, se ha mencionado la importancia de la formación de los profesionales para la detección y tratamiento de las necesidades educativas especiales, como fundamento de la calidad de la atención que reciben estos alumnos. El tratamiento de la diversidad en el aula, desde una perspectiva de educación inclusiva, dependerá, en buena medida, del conocimiento y la capacitación que tenga el profesorado sobre esta cuestión.

- Formación continua del profesorado en la atención de necesidades educativas especiales y en el tratamiento de la diversidad en el aula, y sistemas de incentivos.
- Incorporación a la formación inicial del profesorado de contenidos relacionados con la atención a las necesidades educativas especiales.
- Sistemas de trabajo en equipo y colaborativo entre el profesorado, y fomento del intercambio de experiencias.
- Promoción de sistemas de formación a distancia.
- Etc.

5.4.3. Políticas de apoyo especializado en los centros escolares

Además de la formación, el profesorado puede requerir del apoyo de especialistas para planificar e implementar su tarea docente y educativa. Estos recursos, que también pueden estar al alcance de las propias familias o del resto de la comunidad educativa, son útiles, entre otros aspectos, para vencer la sensación de aislamiento profesional que muchos profesores tienen ante el reto de la atención a la diversidad.

- Servicios territoriales de apoyo y asesoramiento a los profesionales de la enseñanza.
- Equipos psicopedagógicos en los centros docentes.
- Mesas y servicios de coordinación entre centros ordinarios y centros de educación especial.
- Unidades de educación especial integradas en los centros ordinarios.
- Centros de recursos pedagógicos.
- Redes entre escuelas.
- Etc.

5.4.4. Políticas de autonomía de centro y de promoción de proyectos educativos de tratamiento de la diversidad

Las escuelas deben responder a las necesidades educativas de sus alumnos, y han de tener autonomía para evaluar sus actuaciones y definir estrategias de mejora de acuerdo con su realidad más inmediata. En el uso de esta autonomía, es importante que los propios centros confeccionen proyectos educativos orientados a mejorar la atención a la diversidad desde una perspectiva inclusiva, que cuenten con la implicación del conjunto de la comunidad educativa. La atención de la diversidad es más factible en escuelas que parten de un trabajo integrado entre alumnos, profesionales, familias y otros servicios.

- Sistemas de autoevaluación de la atención a la diversidad.
- Proyectos educativos de centros de atención a la diversidad.
- Etc.

5.4.5. Políticas de detección y educación temprana de las necesidades educativas especiales

El éxito de la atención adecuada de las necesidades educativas especiales depende, en parte, de su identificación e intervención educativa temprana. El acceso a la educación en los primeros años de vida es fundamental para la prevención y mejora de estas necesidades educativas. Por este motivo, conviene promover la integración de la primera infancia en las enseñanzas preobligatorias, y garantizar que desde esta etapa ya se trabaja de forma adecuada (y con los recursos adecuados) para optimizar su desarrollo educativo.

- Escolarización de la primera infancia con necesidades educativas especiales.
- Adecuación de los recursos de atención educativa de la primera infancia.
- Sistemas de identificación y evaluación de las necesidades educativas especiales.
- Servicios de desarrollo infantil y de atención precoz.
- Etc.

5.4.6. Políticas de adaptación y flexibilidad curricular

No todos los alumnos aprenden de la misma manera, aunque el sistema educativo pretende que todos los niños alcancen, como mínimo, y en la medida de sus posibilidades, las competencias básicas establecidas en el currículo común. He aquí la dificultad de personalizar y diversificar procesos de enseñanza y aprendizaje en el marco de contenidos y espacios curriculares comunes. La existencia de currículos amplios, abiertos y flexibles, que permitan modificaciones y adaptaciones a las necesidades existentes, facilita la atención a la diversidad.

- Adaptaciones curriculares a las necesidades educativas especiales.
- Experiencias de aprendizaje cooperativo.
- Agrupamientos heterogéneos de alumnado.
- Programas de diversificación curricular.
- Etc.

5.4.7. Políticas de flexibilidad de la evaluación y de la promoción escolar

La flexibilidad curricular lleva a flexibilizar también los sistemas de evaluación y promoción escolar. La evaluación puede no estar pensada para seleccionar al alumnado, sino para detectar las necesidades de mejora y para establecer estrategias de mejora del éxito escolar. La diversidad de situaciones y de necesidades educativas de los alumnos puede llevar también a buscar sistemas de evaluación diversificados, en función de sus capacidades y posibilidades. Por otra parte, y en ocasiones, también se acompaña a los sistemas de evaluación con sistemas de transición entre cursos y etapas educativas, de tal forma que los profesionales que intervienen estén coordinados y se optimice la promoción escolar del alumnado.

- Sistemas de evaluación accesibles a las diferentes necesidades educativas.
- Programas de mejora del éxito escolar asociados a los sistemas de evaluación.
- Sistemas de acompañamiento a la transición entre etapas educativas.
- Etc.

5.4.8. Políticas de promoción de la participación de la familia y de la comunidad educativa en general

Anteriormente, también se ha hecho mención de la importancia del trabajo integrado y coordinado entre profesionales y familia para la educación del alumnado con necesidades educativas especiales. Estas políticas tienden a fomentar la participación de la familia en la toma de decisiones sobre los aspectos que afectan a la escolarización de los niños y a considerar a la familia como fuente de información privilegiada para los propios profesionales que se ocupan de atenderlos en la escuela. Además, la familia debe implicarse en dar apoyo y supervisar los progresos educativos de sus niños.

La escuela también puede encontrar apoyos importantes en el resto de los agentes de la comunidad educativa y de su entorno inmediato. Las entidades que se ocupan de atender a estos niños también deben estar implicadas en la planificación y formulación de estrategias.

- Incorporación de las familias con hijos con necesidades educativas especiales a las asociaciones de madres y padres de alumnos.
- Fomento de la participación de las familias en los órganos de participación escolar.
- Campañas de sensibilización de la comunidad educativa sobre las necesidades educativas especiales.
- Acuerdos de colaboración con asociaciones de voluntariado y con entidades que representan a las personas con necesidades especiales.
- Etc.

5.4.9. Políticas de formación complementaria y de transición escuela-trabajo

Las dificultades de inserción social y laboral de las personas con discapacidad constatan la necesidad de invertir en los procesos de transición de la escuela al mundo del trabajo. En este sentido, es importante afrontar este proceso con un nivel de ocupabilidad y con una formación adecuada a la demanda del mercado.

- Promoción del acceso a las enseñanzas postobligatorias, también de formación profesional.
- Talleres ocupacionales dirigidos a personas con necesidades educativas especiales.
- Programas de transición escuela-trabajo, de formación prelaboral y de inserción laboral.
- Servicios de orientación formativa y laboral.

- Sensibilización del empresariado en la ocupación de personas con discapacidad.
- Políticas de discriminación positiva en la formación y ocupación de personas con discapacidad.
- Etc.

Referencia bibliográfica

Ved Unesco (2002). *Temario Abierto sobre Educación Inclusiva. Materiales de Apoyo para Responsables de Políticas Educativas*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación de la Unesco de América Latina y el Caribe (ORLEALC). Accesible por Internet.

5.5. Algunos déficits de las políticas de atención de las necesidades educativas especiales en la escuela

Los avances obtenidos en el despliegue de políticas inclusivas de atención a las necesidades educativas especiales han sido significativos, pero en la mayoría de los países avanzados no existe todavía una consecución del objetivo de la inclusión educativa.

Se ha mencionado, previamente, la importancia de la detección temprana, de la formación de los profesionales, de las adaptaciones curriculares, etc., y también se ha comentado que estas estrategias no siempre se despliegan adecuadamente. En general, y en los países más desarrollados, la mayoría de las escuelas ordinarias no cuentan todavía hoy con los recursos necesarios para garantizar una atención adecuada de las necesidades educativas especiales, y eso suele frenar la integración de estos niños en las escuelas ordinarias y la normalización de su escolarización. Por lo tanto, un primer gran déficit tiene que ver con el nivel de **despliegue de las políticas inclusivas** de atención de las necesidades educativas especiales.

Por otra parte, también se habla de la importancia de generar cambios en las **culturas de trabajo** de los profesionales de la enseñanza para garantizar un adecuado desarrollo de los principios de la inclusión y la normalización en la práctica cotidiana. Todavía hoy, muchos docentes abordan su tarea como si tuvieran que atender a un grupo de alumnos homogéneo, y consideran que la diversidad es un obstáculo en su trabajo.

De acuerdo con estos déficits, hay autores que sugieren la conveniencia de evaluar si las políticas y las culturas existentes en la actualidad están lo suficientemente orientadas, y garantizan, la inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales.

Index for inclusion

El *Index* es un conjunto de materiales diseñados para apoyar a los centros educativos en el proceso de avance hacia escuelas inclusivas, teniendo en cuenta los puntos de vista del equipo docente, de los miembros del consejo escolar, del alumnado, de las familias

Referencia bibliográfica

Ved T. Booth; M. Ainscow (2000). *Index for inclusion*. Bristol: Center for Studies on Inclusive Education. Traducción al castellano en: M. Sandoval y otros (2002).

y de otros miembros de la comunidad. Estos materiales se plantean mejorar los logros educativos mediante prácticas inclusivas.

Las dimensiones en el *Index* son las siguientes:

Dimensión A: crear CULTURAS inclusivas

Esta dimensión está orientada hacia la creación de una comunidad escolar segura, acogedora, colaboradora y estimulante en la que cada uno es valorado, como el fundamento primordial para que todo el alumnado tenga mayores niveles de logro. Pretende desarrollar valores inclusivos, compartidos por todo el profesorado, los estudiantes, los miembros del consejo escolar y las familias, de forma que se transmitan a todos los nuevos miembros de la comunidad escolar. Los principios que se derivan de esta cultura escolar son los que guían las decisiones que se concretan en las políticas escolares de cada centro y en el quehacer diario, y de esta forma el aprendizaje de todos encuentra apoyo en el proceso continuo de innovación educativa.

Indicadores

A.1 Construir comunidad: A.1.1. Todo el mundo merece sentirse acogido; A.1.2. Los estudiantes se ayudan unos a otros; A.1.3. Los profesores colaboran entre ellos; A.1.4. El profesorado y el alumnado se tratan con respeto; A.1.5. Existe colaboración entre el profesorado y las familias; A.1.6. El profesorado y los miembros del consejo escolar trabajan bien juntos; A.1.7. Todas las instituciones de la comunidad están involucradas en el centro.

A.2 Establecer valores inclusivos: A.2.1. Se tienen expectativas altas sobre todo el alumnado; A.2.2. El profesorado, los miembros del consejo escolar, el alumnado y las familias comparten una filosofía de inclusión; A.2.3. El profesorado piensa que todo el alumnado es igual de importante; A.2.4. El profesorado y el alumnado son tratados como personas y como poseedores de un "rol"; A.2.5. El profesorado intenta eliminar todas las barreras al aprendizaje y la participación en el centro; A.2.6. El centro se esfuerza en disminuir las prácticas discriminatorias.

Dimensión B: elaborar POLÍTICAS inclusivas

Esta dimensión pretende asegurar que la inclusión esté en el corazón del proceso de innovación, empapando todas las políticas, para que mejore el aprendizaje y la participación de todos los estudiantes. En este contexto se considera que "apoyo" son todas aquellas actividades que aumentan la capacidad de un centro educativo para atender a la diversidad del alumnado. Todas las modalidades de apoyo se reúnen dentro de un único marco y se perciben desde la perspectiva del desarrollo de los alumnos, más que desde la perspectiva del centro o de las estructuras administrativas.

Indicadores:

B.1 Desarrollar una escuela para todos: B.1.1. Los nombramientos y las promociones de los docentes son justas; B.1.2. Se ayuda a todo nuevo miembro del profesorado a adaptarse al centro; B.1.3. El centro intenta admitir a todo el alumnado de su localidad; B.1.4. El centro hace que sus instalaciones sean físicamente accesibles para todos; B.1.5. Cuando el alumnado accede al centro por primera vez se le ayuda a adaptarse; B.1.6. El centro organiza grupos de aprendizaje para que todo el alumnado se sienta valorado.

B.2 Organizar el apoyo para atender a la diversidad: B.2.1. Se coordinan todas las formas de apoyo; B.2.2. Las actividades de desarrollo profesional del profesorado les ayudan a dar respuestas a la diversidad del alumnado; B.2.3. Las políticas de "necesidades especiales" son políticas de inclusión; B.2.4. El Código de Prácticas se utiliza para reducir las barreras al aprendizaje y la participación de todos los alumnos; B.2.5. El apoyo de los alumnos que aprenden castellano como segunda lengua se coordina con otros tipos de apoyo pedagógico; B.2.6. Las políticas de orientación educativa y psicopedagógica se vinculan con las medidas de desarrollo curricular y de apoyo pedagógico; B.2.7. Se han reducido las prácticas de expulsión por indisciplina; B.2.8. Se ha reducido el absentismo escolar; B.2.9. Se han reducido las relaciones de abuso de poder entre iguales o "bullying".

Dimensión C: desarrollar PRÁCTICAS inclusivas

Esta dimensión pretende que las prácticas de los centros reflejen la cultura y las políticas inclusivas. Intenta asegurar que las actividades en el aula y las actividades extraescolares motiven la participación de todo el alumnado y tengan en cuenta el conocimiento y la experiencia de los estudiantes fuera del entorno escolar. La docencia y los apoyos se integran para orquestar el aprendizaje de forma que se superen las barreras para el aprendizaje y la participación. El profesorado moviliza recursos del centro educativo y de las comunidades locales para mantener el aprendizaje activo de todos.

Indicadores:

C.1 Orquestar el proceso de aprendizaje: C.1.1. Las unidades didácticas responden a la diversidad de los alumnos; C.1.2. Las unidades didácticas se hacen accesibles a todos los estudiantes; C.1.3. Las unidades didácticas contribuyen a una mayor comprensión de la diferencia; C.1.4. Se implica activamente a los estudiantes en su propio aprendizaje;

C.1.5. Los estudiantes aprenden de manera colaboradora; C.1.6. La evaluación motiva los logros de todos los estudiantes; C.1.7. La disciplina de la clase se basa en el respeto mutuo; C.1.8. Los docentes planifican, revisan y enseñan en colaboración; C.1.9. Los docentes se preocupan de apoyar el aprendizaje y la participación de todos los estudiantes; C.1.10. El profesorado de apoyo se preocupa de facilitar el aprendizaje y la participación de todos los estudiantes; C.1.11. Los "deberes para casa" contribuyen al aprendizaje de todos; C.1.12. Todos los estudiantes participan en las actividades complementarias y extraescolares.

C.2 Movilizar recursos: C.2.1. Los recursos del centro se distribuyen de forma justa para apoyar la inclusión; C.2.2. Se conocen y se aprovechan los recursos de la comunidad; C.2.3. La experiencia del profesorado se aprovecha plenamente; C.2.4. La diversidad entre el alumnado se utiliza como un recurso para la enseñanza y el aprendizaje; C.2.5. El profesorado genera recursos para apoyar el aprendizaje y la participación.

6. El derecho a la atención de la diversidad cultural en la escuela

6.1. Derechos en torno a la diversidad en la escuela

En el apartado anterior, hemos analizado la atención del alumnado con necesidades educativas relacionadas con determinadas condiciones de salud (discapacidades, trastornos de conducta, etc.). Pero el sistema educativo cuenta con otros colectivos de alumnos que, por sus condiciones socioeconómicas o socioculturales, también sufren situaciones de desigualdad educativa y presentan necesidades educativas específicas, como sucede con el alumnado de origen inmigrado o perteneciente a minorías étnicas.

En este caso, los sistemas educativos de la mayoría de los países avanzados también han impulsado políticas para reconocer y dar respuesta a estas necesidades, desde el reconocimiento al **derecho a la educación para todos**. En el apartado anterior ya hemos hecho referencia a que los tratados internacionales, y muy especialmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención sobre los derechos del niño, reconocen el derecho a la educación sin discriminación por razón de raza, lengua, religión, origen nacional, étnico o social, posición económica, etc. La Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de 1960, ya pone de manifiesto el **derecho a la no discriminación** de las minorías étnicas y al trato igualitario del alumnado extranjero.

La diversidad en la escuela en los tratados internacionales

Convención sobre los derechos del niño (1989)

Artículo 2

1) Los Estados partes respetarán los derechos enunciados en la presente convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

[...]

Artículo 29

Los Estados partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

[...]

c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

[...]

Artículo 30

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo,

a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960)

Artículo 1

1) A los efectos de la presente convención, se entiende por "discriminación" toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial:

a) Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza; [...]

c) A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente convención [*separación por sexos, por lengua o por religión, sin el acuerdo de los progenitores*], instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; [...]

Artículo 3

A fin de eliminar o prevenir cualquier discriminación en el sentido que se da a esta palabra en la presente convención, los Estados partes se comprometen a:

[...]

d) No admitir, en la ayuda, cualquiera que sea la forma que los poderes públicos puedan prestar a los establecimientos de enseñanza, ninguna preferencia ni restricción, fundadas únicamente en el hecho de que los alumnos pertenezcan a un grupo determinado;

e) Conceder, a los súbditos extranjeros residentes en su territorio, el acceso a la enseñanza en las mismas condiciones que a sus propios nacionales.

Artículo 5

1) Los Estados partes en la presente convención convienen:

a) En que la educación debe tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y a reforzar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que debe fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales o religiosos, y el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz;

[...]

Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965)

Artículo 7

Los Estados partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos, así como propagar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración de Derechos Humanos, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y de la presente convención.

La preocupación política por las desigualdades educativas ya existía en países como los Estados Unidos en la década de los sesenta. En países como España, en cambio, con una democracia más joven y con un desarrollo de políticas de bienestar en educación más tardías, la importancia de combatir las desigualdades de las minorías étnicas no fue plenamente reconocida hasta la década de los noventa, gracias, en parte, al impulso de acontecimientos como la Conferencia mundial sobre Educación para Todos del año 1990 en Jomtien (Tailandia), y de la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. Esta declaración establecía la necesidad de atender a las necesidades educativas, entre otros, de las minorías étnicas y de garantizar su **derecho a la igualdad de oportunidades educativas**.

La Convención sobre los derechos del niño, por otra parte, también establece en sus artículos 29 y 30 el **derecho a la diferencia** y a que el sistema educativo fomente y garantice el respeto y el conocimiento de los propios referentes culturales y los del resto de los grupos étnicos. De hecho, los tratados internacionales no sólo instan a los poderes públicos a no combatir las desigualdades educativas y las prácticas discriminatorias, sino también la segregación y la asimilación de las minorías étnicas con respecto a los grupos sociales hegemónicos. El reconocimiento del derecho a la diferencia obliga a la gestión de la diversidad cultural en los centros escolares (ved, por ejemplo, la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de 1960, y la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 1965).

Las legislaciones nacionales que regulan la educación en la mayoría de los países avanzados reconocen plenamente el derecho a la igualdad de oportunidades y a la diferencia. En España, por ejemplo, la legislación en materia de educación, como la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación y la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de Educación, y en materia de extranjería, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre), establece que el sistema educativo debe garantizar la escolarización en igualdad de oportunidades y con respeto por la identidad del conjunto de alumnado, y la atención adecuada de los alumnos con necesidades educativas específicas. Adicionalmente, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación establece que la atención de las necesidades educativas específicas se revolió por los principios de la normalización y la inclusión. Como ya hemos mencionado en el anterior capítulo, y de acuerdo con estos principios, las minorías étnicas deben estar plenamente incorporadas al sistema educativo ordinario y han de participar, junto con el resto de los alumnos, de la actividad escolar normalizada.

La diversidad en la escuela en la legislación española

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación

Artículo 1

[...]

3) Los extranjeros residentes en España tendrán también derecho a recibir la educación a que se refieren los apartados uno y dos de este artículo [*el derecho a la educación básica y superior*].

Artículo 6

1) Todos los alumnos tienen los mismos derechos y deberes, sin más distinciones que las derivadas de su edad y del nivel que estén cursando.

[...]

3) Se reconocen a los alumnos los siguientes derechos básicos:

[...]

b) A que se respeten su identidad, integridad y dignidad personales.

[...]

e) A que se respete su libertad de conciencia, sus convicciones religiosas y sus convicciones morales, de acuerdo con la Constitución.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

Artículo 71. Principios.

[...]

2) Corresponde a las administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.

[...]

Artículo 72. Recursos.

1) Para alcanzar los fines señalados en el artículo anterior, las administraciones educativas dispondrán del profesorado de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados, así como de los medios y materiales precisos para la adecuada atención a este alumnado.

2) Corresponde a las administraciones educativas dotar a los centros de los recursos necesarios para atender adecuadamente a este alumnado. Los criterios para determinar estas dotaciones serán los mismos para los centros públicos y privados concertados.

3) Los centros contarán con la debida organización escolar y realizarán las adaptaciones y diversificaciones curriculares precisas para facilitar a todo el alumnado la consecución de los fines establecidos.

4) Las administraciones educativas promoverán la formación del profesorado y de otros profesionales relacionada con el tratamiento del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

[...]

Artículo 78. Escolarización.

[...]

2) Las administraciones educativas garantizarán que la escolarización del alumnado que acceda de forma tardía al sistema educativo español se realice atendiendo a sus circunstancias, conocimientos, edad e historial académico, de modo que se pueda incorporar al curso más adecuado a sus características y conocimientos previos, con los apoyos oportunos, y de esta forma continuar con aprovechamiento su educación.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre

Artículo 9. Derecho a la educación.

1) Todos los extranjeros menores de dieciocho años tienen derecho y deber a la educación en las mismas condiciones que los españoles, derecho que comprende el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente y al acceso al sistema público de becas y ayudas.

2) En el caso de la educación infantil, que tiene carácter voluntario, las administraciones públicas garantizarán la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que lo solicite.

3) Los extranjeros [...] tendrán derecho a la educación de naturaleza no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles. En concreto, tendrán derecho a acceder a los niveles de educación y enseñanza no previstos en el apartado anterior y a la obtención de las titulaciones que correspondan a cada caso, y al acceso al sistema público de becas y ayudas.

[...]

6.2. Condicionantes en la gestión de la diversidad en la escuela

6.2.1. Desigualdades educativas entre el alumnado de origen inmigrado y de otras minorías étnicas

El informe PISA constata que en la mayoría de los sistemas educativos del mundo uno de los grupos sociales que experimentan una mayor desigualdad en los resultados educativos es el de origen inmigrado y étnico. En términos comparativos con el alumnado de origen autóctono (y de origen étnico mayoritario), el alumnado inmigrado (y de origen étnico minoritario) suele incorporarse de manera más tardía al sistema educativo y abandonarlo de ma-

Podéis ver

Sobre el informe PISA, podéis consultar el apartado "El derecho a la escolarización no obligatoria" de este módulo.

nera más prematura, con un acceso comparativamente más bajo a las enseñanzas postobligatorias. El sistema educativo, pues, no consigue neutralizar plenamente las desigualdades sociales de partida de estos alumnos.

6.2.2. La segregación escolar y el etnocentrismo escolar

Anteriormente ya hemos destacado que las lógicas de concentración de las minorías étnicas en determinadas escuelas pueden resultar perjudiciales a las trayectorias escolares de estos alumnos. Las desigualdades educativas, pues, se reproducen, en parte, por las dinámicas de gestión del proceso de incorporación del alumnado al sistema educativo.

Otras razones de la reproducción de la desigualdad educativa entre el alumnado de origen inmigrado o adscrito a determinadas minorías étnicas tienen que ver con déficits de acogida una vez que ya se han incorporado en los centros escolares. El desconocimiento de las "reglas de juego", las dificultades en el uso y la comprensión de las lenguas vehiculares o los posibles retrasos en la escolarización, especialmente entre el alumnado que se incorpora al sistema educativo de forma tardía sin haber estado previamente escolarizado, explican también los problemas de adaptación de las minorías étnicas en la escuela.

Y, finalmente, también conviene destacar la distancia existente entre la cultura escolar (mayoritaria) y la cultura (minoritaria) de este alumnado. La escuela no es una institución neutra, sino que se construye sobre determinados referentes culturales, no necesariamente compartidos por los diferentes alumnos escolarizados. Podemos decir que la escuela es etnocéntrica cuando transmite normas y cosmovisiones propias de determinados grupos sociales, e invisibiliza o sitúa en una posición de inferioridad cosmovisiones propias de otros grupos. Éste es uno de los motivos por los cuales las minorías étnicas suelen presentar mayores déficits de identificación cultural y de desafección con la escuela y su escolarización. El etnocentrismo de la escuela, pues, atenta contra la igualdad de oportunidades educativas y vulnera los derechos educativos de las minorías étnicas.

6.3. Perspectivas teóricas relacionadas con la gestión de la diversidad en la escuela

Las perspectivas teóricas que se presentan a continuación han sido extraídas de M. A. Alegre y D. Herrera (2000):

- perspectivas teóricas relacionadas con el segregacionismo,
- perspectivas teóricas relacionadas con el asimilacionismo,
- perspectivas teóricas relacionadas con el multiculturalismo,

Referencia bibliográfica

M. A. Alegre; D. Herrera (2000) *Escola, oci i joves d'origen magribí. El sentit de la seva inserció social*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

- perspectivas teóricas relacionadas con el interculturalismo.

Tabla

Tabla 6. Perspectivas teóricas de gestión de la diversidad cultural

	Segregacionista	Compensatorio	Multicultural	Intercultural
Momento de aparición	Años ochenta	Años setenta	Años ochenta	Años noventa
Teoría que lo inspira	Neoconservadora	Liberal	Multicultural	Intercultural
Concepto de cultura	Esencialista	Construccionista	Esencialista	Construccionista
Causa de las desigualdades sociales	Inconmensurabilidad de las culturas	Déficits culturales de las minorías	Hegemonía de los modelos culturales mayoritarios	Prejuicios etnicoculturales
Estrategia de gestión de las diferencias / desigualdades	Segregación social	Asimilación cultural	Proteccionismo (discriminación positiva)	Mestizaje (diálogo cultural)
Conceptualización de la diferencia sociocultural	Déficit inalterable	Déficit maleable	Fenómeno exótico y ancestral	Factor de enriquecimiento
Finalidad educativa implícita	Reproducción del modelo cultural dominante	Transmisión del modelo cultural dominante	Mantenimiento de las diferencias "étnicas"	Flexibilización de las adscripciones socioculturales
Objetivo social	Institución de la segregación "étnica" o "racial"	Asimilación de la diferencia	<i>Melting pot</i>	Mestizaje cultural

Fuente: D. Herrera; B. Albaigés; M. Garet (2003). *La immigració i el treball intercultural a les entitats d'educació en el lleure de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Inspirado en M. A. Alegre; D. Herrera (2000) *Escola, oci i joves d'origen magribí. El sentit de la seva inserció social*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

6.3.1. Perspectivas relacionadas con el segregacionismo

Son perspectivas inspiradas en las teorías neoconservadoras que parten de una concepción esencialista de la cultura, en el sentido de que los rasgos culturales permanecen inalterables a las contingencias del entorno, y también de concepciones desviacionistas de las culturas minoritarias, en el sentido de que se alejan de una pretendida normalidad cultural y ocupan una posición de inferioridad cultural con respecto a la cultura mayoritaria. Por este motivo, se entiende que las minorías étnicas cuentan con déficits culturales de partida que no pueden ser compensados. Las desigualdades educativas, que se explican por razones de origen cultural, son inevitables. Desde esta perspectiva, las diferencias culturales se conciben como irreconciliables y, cuando conviven, derivan en conflictos. Ante esta concepción, el segregacionismo es percibido como solución.

El segregacionismo fomenta la creación de espacios educativos separados y segregados de acuerdo con el origen sociocultural de los alumnos. La creación de escuelas específicas para determinadas minorías étnicas puede responder, en parte, a este tipo de perspectivas teóricas.

6.3.2. Perspectivas teóricas relacionadas con el asimilacionismo

Son perspectivas inspiradas en las teorías liberales, muy centradas en los derechos individuales de los individuos y en la no supeditación de estos derechos individuales a determinadas adscripciones sociales (mayorías y minorías étnicas tienen los mismos derechos). A diferencia de las anteriores, estas perspectivas rechazan las concepciones esencialistas y de inmutabilidad de la cultura, pero mantienen una cierta jerarquización de las diferencias culturales. Las culturas minoritarias tienen déficits con respecto a la cultura mayoritaria, pero, así como la cultura se adquiere y se modifica con el paso de los tiempos, estos déficits se pueden corregir (con la adquisición de la cultura mayoritaria). Desde esta perspectiva, pues, la gestión de la diversidad cultural debe promover procesos de asimilación cultural de las minorías culturales.

Los programas de educación compensatoria pueden responder a este tipo de perspectivas teóricas, especialmente cuando se dirigen a alumnado que pertenece a minorías étnicas y cuando conciben que el déficit escolar que han de compensar no depende de factores de trayectoria escolar (incorporación tardía a la escuela o escolarización irregular, por ejemplo), sino básicamente de su origen cultural.

6.3.3. Perspectivas relacionadas con el multiculturalismo

Son perspectivas inspiradas en las teorías multiculturales, más centradas en los derechos colectivos, especialmente de los grupos étnicos más vulnerables. Estas teorías, que no jerarquizan las diferencias culturales, promueven la importancia de que los diferentes grupos sociales mantengan sus propios referentes culturales. Por este motivo, velan por proteger y preservar los rasgos esenciales de las culturas minoritarias, sin fomentar especialmente el intercambio cultural.

Las políticas de discriminación positiva centradas en garantizar los derechos colectivos de las minorías étnicas suelen responder a este tipo de perspectivas teóricas. Se trata de que mayorías y minorías culturales puedan compartir espacios, sin aspirar a cambiar sus propios referentes, y con la adecuación de las condiciones que deben hacer posible que estos diferentes referentes culturales se puedan expresar y desarrollar libremente (por ejemplo, diversificaciones curriculares en el aula en función del origen étnico, adaptaciones de las dietas de comedor escolar a las diferentes culturas, etc.).

6.3.4. Perspectivas relacionadas con el interculturalismo

Son perspectivas inspiradas en las teorías interculturales, que conciben las diferencias culturales como fuente de enriquecimiento. Estos planteamientos relativizan los propios referentes culturales y valoran positivamente las diferentes culturas y su transformación recíproca mediante el intercambio cultural. A diferencia de las anteriores perspectivas, no se proponen ni proteger la

cultura mayoritaria ni las culturas minoritarias, sino promover la permeabilidad de la cultura mayoritaria a las aportaciones que pueden hacer las culturas minoritarias, y viceversa (fusión de culturas y mestizaje cultural).

Las políticas que fomentan tanto la superación de los prejuicios y de los miedos con respecto a la alteridad, como la creación de espacios de convivencia escolar en los que las adscripciones culturales no condicionen y estructuren las relaciones sociales, responden a este tipo de perspectivas. A diferencia del multiculturalismo, son políticas dirigidas al conjunto del alumnado, no especialmente a las minorías culturales.

6.4. Políticas de gestión de la diversidad en la escuela

- **Políticas de promoción de la equidad en el proceso de admisión.** Anteriormente, ya hemos revisado las políticas que tendían a garantizar una distribución más equitativa del alumnado con necesidades educativas específicas entre centros escolares, y también nos hemos referido a los efectos positivos de contar con escuelas internamente heterogéneas.
- **Políticas de acompañamiento y de mejora del éxito escolar.** En anteriores capítulos, también hemos analizado diferentes políticas para acompañar la escolarización de los alumnos con más dificultades educativas. Las desigualdades educativas que sufren las minorías étnicas en el sistema educativo y las necesidades educativas específicas que presentan algunos de sus miembros hace que la gestión de la diversidad se acompañe de este tipo de políticas.
- **Políticas de adaptación curricular.** La escuela debe aproximarse a la realidad social y cultural de las minorías étnicas, y tiene que adecuar las metodologías y los contenidos curriculares a sus necesidades educativas con el propósito de hacer más accesibles y aprehensibles los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- **Políticas de acogida de alumnado inmigrado a los centros escolares.** Existen varios factores que pueden dificultar el acceso normalizado del alumnado inmigrado a los centros escolares, como el desconocimiento del funcionamiento del sistema educativo, las dificultades de comunicación relacionadas con la diversidad lingüística, la situación socioeconómica de las familias, etc. Ante estas dificultades, hay centros escolares que disponen de instrumentos y dispositivos para normalizar el acceso. Hay centros que elaboran *planes de acogida e integración*, con el protocolo de primera atención del alumnado recién llegado a la escuela; o que disponen de *aulas de acogida/talleres de lengua*, dispositivos para el refuerzo del conocimiento de la lengua vehicular del centro por parte de este alumnado y para la promoción de su integración progresiva en la dinámica escolar; o que cuentan con otras experiencias de acogida (sesiones formativas para familias, programas de acompañamiento entre alumnos, etc.). Estas políticas pue-

Podéis ver

Podéis consultar el apartado "La libertad de elección de centro y el derecho a la equidad en el proceso de admisión" de este módulo.

Podéis ver

Podéis consultar el apartado "El derecho a la escolarización básica y a la mejora del éxito escolar" de este módulo.

Podéis ver

Podéis consultar el apartado "El derecho a la atención de las necesidades educativas especiales en la escuela" de este módulo.

den promoverse desde las administraciones públicas, y desde los propios centros escolares.

- **Programas de educación intercultural.** Otras dificultades que encuentran las minorías étnicas pueden tener que ver con la presencia de prejuicios mutuos, con el carácter etnocéntrico del proyecto educativo del centro, con la existencia de prácticas racistas o xenófobas por parte de compañeros y profesores, etc. Ante estas dificultades, hay centros que desarrollan programas dirigidos a fomentar la comprensión de la diversidad cultural y a promover relaciones sociales en el centro que no reproduzcan desigualdades y discriminaciones sociales.

Educación intercultural

"El objetivo de la educación intercultural es poner de manifiesto el carácter multifacético de la diversidad sociocultural que configura la identidad de los individuos y los grupos sociales (los hombres y las mujeres, los delgados y los gordos, los jóvenes y los viejos, los «autóctonos» y los «inmigrados», etc. y todas sus combinaciones) y cómo la jerarquización de las diferencias construye desigualdad social (los hombres, los delgados, los jóvenes, los «autóctonos», etc. suelen tener más oportunidades que las mujeres, los gordos, los viejos y los «inmigrados»). Dado este carácter multifacético, es importante precisar que la educación intercultural es un modelo de análisis y de «gestión» de la diversidad y la desigualdad social, que incluye en su definición ejes de clase social, edad, sexo, sexualidad, salud, etc. y no sólo el de adscripción «cultural» en el sentido tradicional del término. [...]

La diferencia no debe ser construida como déficit y, por lo tanto, la educación intercultural no ha de comportar la introducción de determinadas correcciones o compensaciones a una determinada morfología de las diferencias. [...] Se entiende que la diversidad cultural es sobre todo una fuente de enriquecimiento personal y social en la medida en que contribuye a incrementar los recursos materiales y simbólicos disponibles en un entorno social concreto. Más allá del intercambio y trasvase de conocimientos prácticos (por ejemplo, artesanía, costumbres, lengua), el trabajo intercultural debería traducirse, por una parte, en la valoración crítica de la propia identidad y en la asunción de su carácter contextual y construido («¿por qué soy como soy?») y por la otra en el reconocimiento de la pluralidad de modelos identitarios presentes en el entorno social («por qué los otros son como son?»). [...]

Desde la perspectiva intercultural no se pretende inducir, ni mucho menos «forzar», la generación de procesos de hibridación sociocultural, sino crear las condiciones necesarias para las que las personas se reconozcan a sí mismas y a los demás en un marco de relaciones sociales. Eso significa ser consciente de la diversidad sociocultural, respetarla y abrir la posibilidad a que cada uno adopte, en la medida en que lo considere oportuno, elementos propios de otras identidades culturales. Nos encontramos, pues, ante una actitud constructivista, más que conservacionista de determinados referentes identitarios." (págs. 92-93)

D. Herrera; B. Albaigés; M. Garet (2004). *La immigració i el treball intercultural a les entitats d'educació en el lleure de Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Documento inédito (págs. 92-93).

- **Políticas de formación del profesorado.** El incremento de la diversidad en el aula obliga al profesorado a movilizar otras competencias y metodologías con el fin de hacer posible procesos de enseñanza y aprendizaje al conjunto del alumnado. Desde el punto de vista de la acción docente, además, la investigación sociológica evidencia que el profesorado puede llegar a ser un actor clave en la reproducción de determinadas desigualdades educativas, desde el momento en el que ciertas prácticas pedagógicas o formas de relación en el aula sitúan a determinados alumnos en una si-

tuación más favorable para el éxito escolar que otros. La formación, pues, debe ayudar a reconocer y a problematizar estas prácticas.

- **Planes locales de acogida de la población recién llegada.** En numerosos países, las administraciones públicas o las propias entidades de inmigrantes han diseñado actuaciones de apoyo a la acogida de la población recién llegada al territorio. Estas actuaciones inciden tanto en la información y orientación de la población recién llegada sobre los servicios básicos existentes en el territorio (trabajo, regularización, sanidad, etc.) como en la implicación y coordinación de los agentes locales (entidades, servicios públicos, etc.) en su acogida. En ocasiones, estos planes incorporan acciones específicas de acompañamiento del alumnado recién llegado y sus familias en el proceso de incorporación al sistema educativo (información sobre el funcionamiento del sistema educativo y de los centros escolares, fomento de la participación de las familias recién llegadas en las asociaciones de padres y madres, etc.). La normalización de este proceso puede resultar determinante para las trayectorias escolares futuras del alumnado de origen inmigrado.

6.5. Algunos déficits de las políticas de gestión de la diversidad en la escuela

6.5.1. Efecto segregador de las políticas de gestión de la diversidad en la escuela

Algunas políticas de gestión de la diversidad y su despliegue han sido discutidas desde el ámbito educativo por posibles efectos segregadores en la escolarización de las minorías étnicas.

Por una parte, cabe decir que hay dispositivos que han sido diseñados desde un principio para atender al alumnado con necesidades educativas específicas, de forma específica y diferenciada del resto de los alumnos. La especialización de estos dispositivos ha sido criticada por los sectores profesionales que consideran que estas intervenciones deben respetar los principios de normalización e inclusión. La creación de recursos externos en los centros escolares para atender a la diversidad contrasta con otras políticas más inclusivas y normalizadoras, como las adaptaciones curriculares, que no requieren la separación de las minorías étnicas del resto de los compañeros y de la actividad escolar ordinaria. Desde una perspectiva intercultural, esta separación es concebida como obstáculo para la relación entre grupos sociales diferentes y para el desarrollo del trabajo intercultural.

Podéis ver

Podéis consultar el apartado "El derecho a la atención de las necesidades educativas especiales en la escuela" de este módulo.

Algunas políticas de gestión de la diversidad en la escuela en Cataluña

Adaptaciones curriculares

Medidas de modificación de la actividad curricular propia del aula ordinaria con el fin de adecuarla a las necesidades educativas de su alumnado.

Aulas de acogida

Recurso ubicado en el interior de los centros escolares, pero fuera de las aulas ordinarias, que se orienta a atender de manera específica las necesidades educativas del alumnado recién llegado (lingüísticas, curriculares, etc.). Durante el horario lectivo, los alumnos recién llegados, especialmente los que desconocen la lengua vehicular del centro, combinan la asistencia al aula ordinaria con la asistencia al aula de acogida. De esta manera, se facilita una incorporación progresiva del alumnado recién llegado a la dinámica escolar, sin alterar sustancialmente el funcionamiento y la calidad educativa del centro.

Espacios de bienvenida educativa

Servicios de apoyo y orientación educativos a los niños y jóvenes inmigrados y a sus familias que llegan sin haber sido previamente escolarizados en el sistema educativo catalán y que desarrollan sus funciones de manera independiente y externa a los centros escolares. Estos servicios diagnostican las necesidades de estos niños y desarrollan una intervención de carácter educativo y social, en función de estas necesidades, antes de incorporarse de forma normalizada al sistema educativo. El tiempo de estancia en estos servicios puede ser de días o de meses, dependiendo de las necesidades diagnosticadas. Esta medida, que actualmente funciona con carácter experimental, ha sido controvertida porque retrasa la incorporación de los niños a la escolarización.

Y por otra parte, cabe decir que hay políticas que han sido diseñadas para dar apoyo a los centros escolares ordinarios que atienden a una mayor proporción de alumnado con necesidades educativas específicas que, en función de su despliegue, pueden contribuir a segmentar y a segregar todavía más la oferta de centros educativos. Eso sucede, especialmente, cuando determinadas medidas compensatorias se localizan en determinados centros y no en otros. La desigual provisión de estas medidas provoca que el alumnado con necesidades educativas específicas se escolarice preferentemente en los centros que cuentan con estas medidas, reforzando la diferenciación de los centros con respecto a su composición social. Éste es uno de los factores de reproducción de la segregación de determinadas escuelas: la provisión de estas medidas en los centros con una presencia más elevada de alumnado extranjero ha favorecido su "especialización" en la gestión escolar de las minorías étnicas, hecho que no se habría producido en el resto de las escuelas con el pretexto de no disponer todavía de estos recursos especializados.

6.5.2. Restricción del trabajo de atención a la diversidad

A veces, el trabajo de atención a la diversidad queda limitado a actuaciones compensatorias centradas en el origen inmigrado y en las situaciones socioeconómicamente más precarias que derivan en problemas de escolarización graves (absentismo, etc.). Las necesidades educativas específicas de estos alumnos existen, pero también existen otras fuentes de diversificación social menos visibles y que, a pesar de todo, también contribuyen a explicar la desigualdad educativa del sistema. Anteriormente, hemos insistido en destacar, por ejemplo, la incidencia de las subculturas de clase en el origen y la reproducción de estas desigualdades educativas. La investigación sociológica demuestra que el capital educativo de la familia es quizás el factor predictivo más importante de la promoción escolar de los alumnos. Subculturas de clase y capital educativo

inciden fuertemente en las expectativas educativas y en la proximidad de los alumnos a la cultura escolar. Y a menudo, sobre estos factores, no se diseñan estrategias de atención a la diversidad.

7. El derecho a la educación no formal

7.1. Derechos en torno a la educación no formal

7.1.1. ¿Qué se entiende por educación no formal?

Aunque esta división conceptual no esté plenamente aceptada por la comunidad académica, y aunque ni complete la diversidad de procesos educativos ni responda a una delimitación clara y mutuamente excluyente de ámbitos educativos, la diferenciación entre educación formal, educación informal y educación no formal nos sirve aquí para reflexionar en torno a las oportunidades educativas de los niños y jóvenes más allá de la acción de los principales agentes de socialización, la familia y la escuela.

En efecto, el término de educación formal se refiere a las actividades formativas que se producen en el marco del sistema educativo, ampliamente reguladas y planificadas por el ordenamiento jurídico y por los currículos académicos, con una intencionalidad instructiva muy importante, llevadas a cabo por profesionales especializados, etc. Los apartados precedentes configuran este ámbito educativo.

Contrariamente a la educación formal, el término de educación informal se utiliza para referirse a las acciones educativas que a lo largo de nuestra vida cotidiana se producen de forma principalmente no planificada y organizada, ni en los contenidos (objetivos), ni en las estrategias (metodologías), ni en el contexto (espacios y tiempo), a pesar de ser una fuente muy importante de aprendizajes. La familia y el grupo de iguales son posiblemente los principales agentes de educación informal.

Y a diferencia de la educación formal e informal, la educación no formal integra aquellas acciones educativas que tienen:

- **Intencionalidad explícita.** Las actividades tienen la voluntad explícita de promover el desarrollo de las facultades físicas, morales, intelectuales, personales y sociales de sus usuarios. A pesar de incluir actividades que se diferencian enormemente por su finalidad (transmisión de determinados valores, instrucción de determinadas habilidades, etc.), la intencionalidad educativa siempre está presente, y es reconocida por sus participantes. Esta característica es compartida por la educación formal, pero no por la edu-

cación informal, donde la intencionalidad educativa, si la hay, está más implícita.

- **Planificación y formalidad de los tiempos y espacios.** Las actividades de educación no formal, a pesar de su adjetivación, contienen una importante formalidad, especialmente por la regulación de los espacios y tiempo que lleva implícita la actividad. Así, podemos distinguir estas actividades del ocio informal, pese a que pueda ser también educativo: por ejemplo, una actividad particular de coleccionismo, donde los tiempos y los espacios no son importantes, o los momentos en que el niño juega a la calle según su propia iniciativa o la del grupo de pares. Aunque el nivel de planificación es inferior al de la educación formal, las actividades de educación no formal se llevan a cabo durante el tiempo no lectivo o libre, fuera del horario escolar propio de la educación formal, pero, a diferencia de la educación informal, se desarrolla en espacios y tiempos diseñados específicamente para estos usos educativos.
- **Voluntariedad.** Las actividades de educación no formal, al igual que sucede con la educación informal, se producen en un contexto de participación voluntaria y de adhesión flexible de los niños y jóvenes. La obligación o el deber, en cambio, estructuran son más propios del ámbito de la educación formal.

Propuestas de educación no formal

Más allá de estas coincidencias, encontramos una amalgama de propuestas de educación no formal que se diferencian unas de las otras en infinidad de aspectos:

- **Estructuración.** Las actividades pueden estar más o menos estructuradas, según el grado de planificación de los objetivos, las acciones y los resultados que se persiguen. Así, encontramos diferencias importantes, por ejemplo, entre una actividad de una escuela de música y una actividad de un *happy park*.
- **Perspectiva temporal.** Las actividades divergen en el grado de permanencia (puntual frente a permanente), en la periodicidad (diaria, semanal, etc.) y en el momento (tiempo periescolar, tiempo extraescolar y tiempo de vacaciones). Desde una perspectiva temporal, existen diferencias significativas entre un taller puntual de un centro cívico, una actividad de acogida matinal de una escuela, una actividad de fin de semana de un centro recreativo o una actividad de un casal de verano.
- **Contenido.** Las actividades pueden ser genéricas, basadas en la atención educativa global, como por ejemplo un centro abierto, o también pueden girar en torno a unos contenidos específicos perfectamente identificables, como por ejemplo la propuesta de ocio de una coral infantil. En esta categoría, podríamos distinguir entre actividades lúdicas (p. ej. ludoteca), actividades creativas (p. ej. teatro), actividades académicas (p. ej. inglés), etc.
- **Finalidad.** Las actividades pueden cumplir una función expresiva –la educación integral de la persona es el objetivo principal y constituyente (p. ej. educación en el ocio)–, o pueden responder a finalidades instrumentales (p. ej. curso de informática) o meramente asistenciales (p. ej. espacio de guardería) –la educación integral no conforma el eje estructurador de su razón de ser.
- **Asistencia.** Las actividades pueden llevarse a cabo de forma abierta, sin un compromiso previo y explícito de asistencia por parte de sus usuarios, los cuales participan espontáneamente (p. ej. taller de cuentos en la biblioteca), o, en cambio, pueden exigirles una cierta regularidad (p. ej. casal infantil).
- **Especificidad de los destinatarios.** Las actividades pueden estar dirigidas a grupos específicos de niños y jóvenes, con requerimientos de género (p. ej., gimnasia feme-

Lectura recomendada

Sobre la educación no formal, podéis consultar, por ejemplo: **M. Herrera (2006). *La educación no formal en España***. Madrid: Injuve. Disponible en: <http://www.injuve.mtas.es/injuve/contenidos.downlo>

nina), edad (p. ej., actividad extraescolar de pintura para niños y niñas menores de 5 años) o nivel instructivo (p. ej., banda de música), o pueden no estar destinadas explícitamente a colectivos específicos (p. ej., taller de cerámica).

- **Gestión.** Las actividades pueden ser desarrolladas en el seno de modelos de gestión directa, de gestión indirecta, de cogestión, etc., hecho que supone la intervención de uno o más agentes con responsabilidades diferentes sobre la ejecución. Además, pueden contar con el apoyo de estructuras profesionalizadas, voluntarias o mixtas. En este sentido, existen diferencias, por ejemplo, entre la actividad de una biblioteca, de un ateneo o de un centro recreativo.
- **Agente.** Las actividades pueden estar desarrolladas por la Administración pública, por empresas de servicios educativos o por entidades del tercer sector. Así, encontramos diferencias significativas, por ejemplo, entre un casal infantil municipal, una empresa que organiza actividades extraescolares o una entidad de educación en el ocio.

Sin ningún afán de exhaustividad, ni de reflejar la importante heterogeneidad interna que caracteriza este ámbito educativo, a continuación se expone una posible **tipología de ofertas de actividades de educación no formal**:

- Educación artística y cultural: actividades formativas de dibujo o cerámica, coral infantil, etc. (en escuelas de arte, centros cívicos, entidades culturales, etc.).
- Educación cívica: actividades formativas de promoción de hábitos saludables para jóvenes, actividades de educación ambiental, actividades de educación intercultural, etc. (en centros cívicos, casales infantiles y juveniles, etc.).
- Educación en el deporte: equipo de fútbol o de baloncesto, curso de natación, etc. (en entidades deportivas, equipamientos deportivos, etc.).
- Instrucción no reglada: aprendizaje de idiomas, solfeo, etc. (en academias de idiomas, escuelas de música, etc.).
- Educación en las nuevas tecnologías: actividades formativas en el uso de las nuevas tecnologías, etc. (en centros cívicos, etc.).
- Educación en el tiempo libre: actividades de conocimiento de la naturaleza, actividades de juego educativo, etc. (en centros recreativos, ludotecas, casales infantiles y juveniles, etc.).
- Educación social y comunitaria: actividades formativas dirigidas a colectivos socialmente desfavorecidos, etc. (en centros abiertos, etc.).
- Educación para el trabajo: actividades de acompañamiento en la inserción laboral, formación ocupacional, etc. (en servicios de ocupación, etc.).

7.1.2. ¿Qué derechos hay en torno a la educación no formal?

A medida que se amplían los derechos relacionados con la escolarización y se promueve su universalización, las desigualdades educativas están más condicionadas por el acceso de los niños y jóvenes a otros recursos educativos fuera del tiempo escolar, y la demanda social de garantizar el acceso y la igualdad de oportunidades en este ámbito educativo aumenta. No obstante, y al igual que sucedía con las enseñanzas no obligatorias, pero de forma todavía más acentuada por el hecho que ésta no está concebida como educación básica, la educación no formal está menos protegida por los poderes públicos y por la legislación vigente, y los derechos relacionados con este ámbito educativo están menos garantizados por políticas compensatorias de determinadas situaciones de desventaja social.

De hecho, y aunque el ámbito de la educación no formal es una fuente de provisión de oportunidades educativas, y aunque también resulta un recurso fundamental para la mejora del éxito escolar, no hay un reconocimiento explícito y claro, como derecho educativo, del derecho de los niños y jóvenes a acceder a este ámbito. Si bien los artículos 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 28 de la Convención sobre los derechos del niño, que desarrollan el derecho a la educación, coinciden en destacar que los niños, o cualquier otra persona, tienen derecho a la educación, en general, el contenido de estos artículos remite especialmente a la escolarización.

La legislación en materia de educación de la mayoría de los Estados tampoco reconoce el acceso a la educación no formal como derecho educativo.

En el caso de España, por ejemplo, ni la Constitución española ni las leyes orgánicas, que regulan los derechos en educación, como la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, o la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, incorporan referencias significativas a este ámbito. Precisamente, esta invisibilidad del ámbito de la educación no formal en la legislación educativa fundamental no contribuye a reconocer su importancia y a consolidar derechos, ni a desplegar políticas para la garantía de estos derechos (como elemento novedoso, por ejemplo, la nueva Ley de Educación de Cataluña ha incorporado referencias al derecho a la educación no formal). De hecho, los derechos a la educación no formal suelen estar regulados por legislación de rango inferior, que tiende a garantizar, más que el acceso, unas condiciones adecuadas de provisión (número de educadores por niño, etc.).

Aunque no suela recibir un tratamiento educativo, y aunque el derecho a la educación no formal no esté plenamente reconocido desde un punto de vista jurídico y político, cabe decir que la Convención sobre los derechos del niño,

con fuerza jurídica de obligado cumplimiento por parte de los Estados que la han ratificado, reconoce en su artículo 31 el derecho de los niños al juego y a participar en actividades culturales, artísticas y lúdicas.

Convención sobre los derechos del niño

Artículo 31

- 1) Los Estados partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.
- 2) Los Estados partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.

La consideración del derecho a la educación no formal también viene impulsada por el hecho de que este ámbito ofrece oportunidades educativas a los niños y jóvenes, los cuales tienen reconocido, por la misma Convención sobre los derechos del niño y por el ordenamiento jurídico, el derecho al desarrollo personal y a la igualdad de oportunidades. Como ya se ha comentado, la falta de reconocimiento de derechos hace que la participación de los niños en este ámbito esté fuertemente condicionada a determinadas desigualdades sociales.

Dimensiones y oportunidades de la educación no formal

Cuando se habla de la importancia de la educación no formal, se suele mencionar dos dimensiones, que aquí conviene recordar.

Hay una primera dimensión, de oportunidad educativa, que tiene que ver con la relación que este ámbito mantiene con la educación formal. Muchos proyectos de mejora del éxito escolar pasan por estimular la participación de los niños y jóvenes con más dificultades de aprendizaje y con más problemas de adhesión escolar a actividades de educación no formal. Como se expone más adelante, hay iniciativas políticas que intentan reforzar el trabajo compartido entre la escuela y el resto de los agentes educativos, o entre la actividad escolar y las actividades que se desarrollan más allá del horario lectivo.

Y hay una segunda dimensión, también de oportunidad educativa, que tiene que ver con el "valor añadido" y singular que aporta a los niños participar en este ámbito educativo. Existe un cierto consenso entre la comunidad educativa en el hecho de que estas actividades ofrecen oportunidades que no siempre se satisfacen, con la misma intensidad, o de la misma manera, desde el resto de los ámbitos educativos (formales e informales). Algunas de estas oportunidades son:

- **Oportunidades de socialización.** La educación no formal se convierte en un espacio de socialización tan trascendente como el de la educación formal, sobre todo en el caso de los jóvenes y los adolescentes, pero también en el de los niños, en la medida en que basa su acción en la transmisión de determinadas normas, valores y modelos de comportamiento, a menudo sin la activación de resistencias (mediante un mayor grado de identificación), y favorece la construcción y expresión de identidades colectivas (mediante la apropiación de espacios específicos, de la constitución de grupos de amigos, de la participación en actividades (re)creativas, etc.). En el tiempo de ocio del niño y joven, la educación no formal puede actuar como contrapunto a la acción socializadora de los medios de comunicación, entre otras cosas.
- **Oportunidades de participación proyectiva.** Son espacios en los cuales, en menor o mayor medida, los niños y jóvenes participan y se convierten en protagonistas y agentes directos de la acción, sobre la base de cierto grado de compromiso e implicación. A menudo el propio niño y joven participa en la definición, en el diseño, en la gestión, en el control y/o en la valoración de la actividad. Se trata de modelos de participación horizontales (aprendizaje mutuo, trabajo en equipo, etc.), más que en otras instituciones sociales caracterizadas por una marcada organización jerárquica (p. ej. la escuela). Eso hace que las actividades sean más próximas a los intereses de los niños y jóvenes, de tal forma que su vinculación afectiva con el proyecto se ve reforzada.
- **Oportunidades de vinculación con el territorio.** Las propuestas educativas, en menor o mayor medida, están situadas y arraigadas en un territorio determinado, sea

en los marcos físico (p. ej. utilización de los equipamientos del barrio, actividades de descubrimiento del entorno, etc.), relacional (p. ej. relaciones afectivas con vecinos, participación en el tejido asociativo local, etc.) y sustantivo (p. ej. contenidos de las actividades relacionados con el entorno inmediato, etc.) de la acción. En este sentido, pues, la participación en la educación no formal proporciona al niño y joven una oportunidad para el arraigo en el contexto social donde vive.

- **Oportunidades de relaciones comunitarias.** La educación no formal, en menor o mayor medida, provee al niño y joven un espacio donde desarrollar relaciones basadas en el compromiso mutuo, en la espontaneidad, en el vínculo afectivo, en la valoración interpersonal más allá de conveniencias o utilidades, etc., precisamente en un contexto social donde predominan cada vez más las relaciones de tipo instrumental (asociación para la consecución de metas o finalidades, relaciones estratégicas y contractuales, etc.).
- **Oportunidades de ocio.** Son espacios educativos caracterizados, en menor o mayor medida, por su carácter lúdico, donde el niño y joven desarrolla actividades derivadas de motivaciones no equiparables a obligaciones. *A priori*, se diferencia de algunas propuestas de ocio informal por el distanciamiento con respecto a prácticas y usos consumistas del tiempo libre o de ocio.
- **Oportunidades de integración social.** La educación no formal, *a priori*, contribuye a reducir las desigualdades de acceso de los niños y jóvenes a los recursos educativos, culturales y sociales, especialmente porque no parten de criterios de rentabilidad económica de su actividad, a diferencia de los espacios de consumo de ocio infantil y juvenil. Desde este punto de vista, el ámbito de educación no formal puede llegar a comprometer su actuación en defensa de la igualdad social, o bien asumiendo como propios algunos intereses marginales. Además, se conforman como espacios de relación interclasistas, intergeneracionales, interétnicos, interculturales, etc., donde niños y jóvenes de diferentes clases, edades, orígenes, etc. participan en proyectos sociales comunes. La integración de los niños de origen inmigrado o de familias con recursos económicos precarios es fundamental porque el contexto socioeconómico que viven puede afectar negativamente a la calidad de su proceso socializador. Precisamente, la participación de los niños en la oferta contribuye a consolidar sus procesos educativos y a igualar las oportunidades de los diferentes grupos sociales.

Desde la perspectiva de los derechos, finalmente, también conviene mencionar que numerosas propuestas de educación no formal incorporan a sus proyectos educativos, y como elementos orgánicos y constituyentes, la promoción de valores y de prácticas equiparables a los valores que promulgan la Declaración Universal de los Derechos Humanos o la Convención sobre los derechos del niño. En el eje de su práctica educativa no se sitúan contenidos de carácter instructivo, sino la transmisión de estos valores por medio del ocio.

De hecho, la propia Convención sobre los derechos del niño establece en su artículo 29 que la educación del niño debe ir dirigida, entre otras cosas, a inculcar respeto por los derechos humanos, por el entorno natural o por los valores de la comprensión, la paz, la tolerancia o la igualdad. Y muchas propuestas de educación en el tiempo libre y de educación cívica, por ejemplo, inciden específicamente en estos puntos.

Convención sobre los derechos del niño

Artículo 29

- 1) Los Estados partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:
- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
 - b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
 - c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2) Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

7.2. Condicionantes en el desarrollo de la educación no formal

El ámbito de la educación no formal se encuentra en un proceso de una cierta expansión y consolidación, favorecido en parte por la concurrencia de distintos fenómenos que refuerzan y fortalecen su posición y relevancia sociales. Algunos de los principales **factores de desarrollo** se exponen a continuación:

Participación de la sociedad civil. Históricamente, la educación no formal se ha articulado *desde* y *con* la participación directa y abnegada de la sociedad civil. Este hecho ha permitido, por un lado, situarse en una posición de cierta proximidad respecto a las necesidades sociales y, por el otro, disponer de un importante dinamismo y capacidad de adaptación a los cambios y a las demandas procedentes del entorno inmediato. Su funcionalidad social, en un proceso dinámico de constante redefinición, se convierte en fortaleza y factor de consolidación en épocas de cambio social.

- **Autonomía de acción.** Juntamente al dinamismo característico del ámbito de la educación no formal, hay que destacar el grado de autonomía que han tenido los agentes sociales, especialmente los del tercer sector (entidades de ocio, asociaciones de padres y madres de alumnos, etc.), a la hora de definir sus propuestas educativas. Eso ha permitido compaginar una fuerte identificación interna con los proyectos de actuación y una adecuación de la oferta a los intereses de los niños y jóvenes, y también a las necesidades de las familias.
- **Pluralidad sociocultural.** El tejido social de las ciudades y pueblos está experimentando una creciente diversificación sociocultural. Los flujos inmigratorios o la emergencia de nuevas subculturas infantiles y juveniles, entre muchos otros fenómenos, conforman realidades sociales cada vez más heterogéneas y difíciles de gestionar. Este hecho plantea el reto de la integración sociocultural de minorías y mayorías en el nuevo engranaje social, especialmente mediante la articulación de espacios de relación compartidos y de proyectos sociales comunes. La educación no formal, como espacio de socialización y participación ciudadana, se convierte en un ámbito de actuación privilegiado.
- **Ociocentrismo.** El ocio se configura como espacio simbólico y vivencial estructurador de la subjetividad e identidades de los niños y los jóvenes de hoy, especialmente por las oportunidades expresivas, experienciales y

relacionales que ofrece. Esta revalorización del tiempo de ocio favorece, sin duda, el desarrollo de la educación no formal.

- **Institucionalización.** La educación no formal representa un espacio de ocio institucionalizado, articulado en torno a principios y modelos normativos y de valor reconocidos y compartidos socialmente, con la finalidad de ser transmitidos a los niños y jóvenes a los que va dirigida su actuación. Éste es su rol, que cuenta con un importante reconocimiento social (sobre todo por parte de las familias, que no en pocas ocasiones recelan del ocio informal de sus hijos e hijas).
- **Calidad.** Los agentes directos asumen cada vez con mayor convicción el reto de la calidad de la oferta. En este sentido, se está tomando conciencia en el sector que resulta necesaria la problematización de los proyectos educativos, la implementación de políticas de accesibilidad y acogida, la formación específica y permanente de los educadores, la profesionalización de las estructuras organizativas, la búsqueda de nuevos recursos, la vinculación con el territorio, etc.
Para los agentes indirectos, como las escuelas, el desarrollo de la educación no formal se convierte en un requerimiento de calidad en su voluntad de revalorización (especialmente la escuela pública), teniendo en cuenta que la realización de actividades extraescolares ha devenido un importante condicionante en la elección de escuela por parte de las familias.
- **Corresponsabilización.** La relevancia social de la educación no formal, así como los retos que tiene planteados para el futuro, como el de la calidad, conforman el sustrato necesario para la corresponsabilización de los distintos agentes sociales (familias, escuelas, entidades, administraciones, servicios sociales, equipamientos, etc.), directos e indirectos, en el desarrollo del sector.

El ámbito de la educación no formal está sometido también a contradicciones, obstáculos, amenazas y dificultades que perjudican, o lo pueden hacer en el futuro, su desarrollo. Algunos de los principales **factores de riesgo** se exponen a continuación:

- **Atomización del sector.** La creciente diversificación de las actividades y los agentes de educación no formal ha supuesto un factor de enriquecimiento y dinamismo poco frecuente en otros ámbitos educativos, como el formal. No obstante, también ha contribuido a generar una importante desestructuración que provoca disfunciones relacionadas con la coordinación, identificación de duplicidades, despilfarro de recursos, etc. De hecho, **el ámbito de la educación no formal se caracteriza por una amalgama de entidades y servicios que no suelen disponer de los espacios de coordinación y relación que favorezcan la optimización de su acción.** Cabe añadir que esta descoordinación está presente también entre los agentes de educación formal y no formal, entre los cuales generalmen-

te no se establecen ni itinerarios para los niños y jóvenes, ni actuaciones conjuntas ni intercambios de conocimiento sobre los respectivos proyectos educativos.

- **Intervencionismo de la Administración pública.** El reto de la corresponsabilidad pasa, en parte, por **una mayor implicación de las instituciones públicas**, especialmente en garantizar el soporte infraestructural, la calidad y el acceso de la población con mayores dificultades a la oferta existente, que actualmente es creciente pero todavía insuficiente. Pero esta intervención de la Administración pública supone también un incremento de la burocratización, regulación y necesidad de adaptación a criterios de actuación ajenos a las propias entidades. Cabe decir que el ámbito de la educación no formal se ha caracterizado tradicionalmente por una fuerte autorregulación y autogestión desde el tercer sector, con el apoyo incuestionable de la sociedad civil, a diferencia de la educación formal, que cuenta con un importante control de la Administración. Por lo tanto, resulta imprescindible acompañar la mayor implicación de la Administración pública con un proceso de negociación y reflexión con el resto de los agentes sobre los criterios que deben estructurar la relación: **cómo se establece la corresponsabilidad sin incrementar la burocratización y las rigideces, sin generar dependencias que condicionen la estabilidad de la actuación y sin menoscabar el grado de autonomía y dinamismo que caracteriza a los agentes implicados directamente en la acción educativa.**

- **Estratificación social.** La educación no formal se convierte en un recurso valioso para la equidad social, tal como se ha comentado anteriormente. Ciertamente, sin embargo, los estudios realizados manifiestan que determinadas categorías sociales se apropian en mayor medida del valor de la educación no formal: por ejemplo, los niños y los chicos frente a las niñas y las chicas; los/las hijos/as de familias con un nivel de estudios medio y alto frente a los/las hijos/as de familias con un nivel de estudios bajo; los niños y jóvenes de origen autóctono frente a los niños y jóvenes de origen inmigrado; los niños menores de 12 años frente a los niños y jóvenes mayores de 12 años; etc.

Eso significa que la participación de los niños y jóvenes en la educación no formal difiere en función del sexo, la edad, el origen, la clase social, etc., diferencias que devienen en desigualdades cuando se toma en consideración el coste de la actividad para el usuario, la tipología de actividad, los requisitos de acceso, los modelos educativos, los referentes culturales, etc. El ámbito de la educación no formal, pues, reproduce la estratificación social, ya presente en otros ámbitos educativos.

La desigualdad no sólo se hace presente en la accesibilidad de los niños y jóvenes a la oferta, sino también cuando ésta se lleva a la práctica. **El espacio de la educación no formal se caracteriza por la activación de dinámicas segregadoras y/o discriminatorias**, por cuanto se (re)producen y se escenifican las estructuras relacionales y sociales dominantes en el

desarrollo de las actividades. Sin ir más lejos, los niños y jóvenes, dentro de un mismo espacio educativo de ocio, constituyen endo y exogrupos en torno a la clase social, el sexo, el grupo de edad, la adscripción etnocultural, o cualquier combinación de estos ejes de diferencia/desigualdad social. Por lo tanto, los agentes no sólo deben favorecer políticas de accesibilidad e igualdad de oportunidades, sino también estrategias de educación intercultural.

- **Subsidiariedad.** Las disfuncionalidades de los tiempos laboral y escolar, juntamente con la incorporación de la mujer al mercado de trabajo regularizado, han sido factores de incremento de demanda de educación no formal. Esta realidad, sin embargo, está acompañada a menudo entre las familias por **concepciones de la educación no formal como recursos de custodia y entretenimiento, meramente asistenciales, más que valorados por su verdadera aportación pedagógica y educativa.** Esta dimensión asistencialista, además, introduce mayor complejidad a la atención: la diversificación de situaciones familiares diversifica a su vez las necesidades de los niños que asisten al servicio, hecho que genera problemas de adecuación constantes. De hecho, es importante tener claro que la educación no formal no pretende sustituir el papel de otra institución educativa, en el caso de que ésta falle o no disponga del tiempo suficiente. La función socializadora que desarrolla la escuela (educación formal) y la familia (educación informal) son insustituibles para el óptimo desarrollo personal y social de los niños, los cuales necesitan de su tiempo. En otras palabras, **no es positivo saturar y sobreocupar al niño con actividades de educación no formal en detrimento de la actuación de otras instancias socializadoras,** como a menudo sucede.

Por un lado, pues, hay que promover **acciones de (in)formación a las familias sobre la función educativa de los tiempos y de las actividades de ocio,** implicándolas si hace falta en su desarrollo. Y por otro, la promoción de la educación no formal debe estar acompañada de esfuerzos para la **conciliación entre el horario escolar del niño y el horario laboral de los progenitores.**

- **Instrumentalización del ocio.** Nuestras sociedades se caracterizan cada vez más por una mayor competencia entre sus miembros para la obtención de los recursos económicos, sociales, culturales, laborales, etc. El ocio también sufre las consecuencias en forma de proceso de instrumentalización: muchas familias aprecian la educación no formal en términos de rendimiento presente y de inversión de futuro para el niño ("¿qué sabe hacer?"; "Eso le servirá para..."; etc.), como bagaje que va acumulando para su promoción social. Ello hace que determinadas ofertas, como por ejemplo el inglés o la informática, apreciadas en el mercado de trabajo, estén más valoradas y demandadas que otras propuestas basadas en "intangibles" (valores, actitudes, etc.). De hecho, **a menudo se confunde la adquisición de aprendizajes selectivos y distintivos con un mejor aprovechamiento**

educativo del tiempo de ocio o con una propuesta educativa de mayor calidad.

- **Control y heterorregulación sociales.** La educación no formal se caracteriza por la institucionalización y formalidad de sus actividades, hecho que supone también una cierta dosis de control y regulación sociales de las normas, los espacios y los tiempos en cuyo seno se desarrollan (aunque en menor medida –o menos explícitos– que en la institución escolar). Esta consideración es pertinente para las actividades de carácter académico e instructivo (p. ej. academia de inglés, escuela de música, etc.), pero también para las lúdicas o de ocio en sentido amplio (por ej. ludoteca, centro recreativo, etc.). El control y la regulación de las actividades provoca que muchos jóvenes conciban la educación no formal como espacio en el que quedan limitadas sus oportunidades de autorregulación, de expresión y de despliegue personal. Este hecho choca frontalmente con la construcción social del ocio entre los jóvenes, como espacio de experimentación (incluso, de transgresión de normas) y de descubrimiento y construcción de la propia identidad, con reglas de juego establecidas según los propios criterios e intereses. De hecho, los agentes educativos muestran su **dificultad de conexión con el segmento juvenil, para los cuales las ofertas –y la demanda– son más minoritarias.**

Esta contradicción se hace más evidente en espacios de educación no formal que reproducen el modelo educativo escolar (actividades académicas), y más aún si se añade la presencia de un adulto como supervisor o educador. Son modelos que no atraen a jóvenes, a menudo de clases obreras, que se han incorporado prematuramente al mercado de trabajo y aspiran a formas de ocio más adultas, en las cuales se valora sobre todo la autonomía. Ni tampoco a los niños y jóvenes que ya han opuesto resistencia a la escuela. De hecho, la experiencia escolar condiciona la relación del niño y joven con la educación no formal. Éstos a menudo construyen una concepción del ocio con lógicas de funcionamiento opuestas a los espacios de responsabilidad y obligación, como el escolar y el familiar, y buscan en redes de relaciones no institucionalizadas, lejanas a los valores y normas de la escuela o la familia, formas de realización y expresión personales. En este sentido, resulta importante articular modelos de educación no formal incluyentes, **donde los niños y los jóvenes, en su conjunto, puedan encontrar espacios de oportunidades para el desarrollo.**

- **Mercantilización del espacio de ocio.** Las consideraciones anteriores resultan más evidentes con la emergencia y desarrollo de un mercado de consumo de ocio infantil y juvenil que conecta con facilidad con las ganas de experimentación de los niños y jóvenes, los cuales encuentran nuevos formatos para el establecimiento de relaciones sociales y una variedad de instrumentos y referentes simbólicos para la expresión y construcción identitaria, lejos de heterorregulaciones. De esta manera, **el ámbito de la educación no formal "compite" con un potente sector privado para la atracción de los niños y jóvenes a su oferta en tiempo de ocio.**

Ciertamente, sin embargo, **el ámbito de la educación no formal también se encuentra inmerso en este proceso de mercantilización del espacio de ocio**. Las oportunidades de negocio en un ocio educativo no formal en desarrollo atrae a empresas de servicios y profesionales, que incrementan los costes de la actividad y también los riesgos, si no se remedia, de excluir a los niños y jóvenes que no pueden asumirlos. Precisamente, el ámbito de la educación no formal ha sido sensible históricamente a las necesidades e intereses sociales y culturales más "marginales" y minoritarias, hecho que no es posible en un contexto mercantilizado donde se premia a las mayorías y se promueve la uniformización de los gustos para asegurar el negocio, y donde la distinción sólo es posible a cambio de un precio elevado. No sería bueno, tampoco, la conformación de un espacio de educación no formal segmentado, mercantilizado –gobernado por el mercado– y no mercantilizado –sostenido por la Administración pública y ejecutado por ésta o por el tercer sector–, en el cual se refuercen distinciones y estigmatizaciones por el hecho de participar en uno u otro.

- **Complejidad.** Los discursos dominantes promueven la profesionalización como garantía para la consecución del reto de la calidad. Y ciertamente, el desarrollo de la educación no formal y las exigencias de mayor calidad de la oferta han supuesto un aumento de las responsabilidades de los actores que intervienen y la necesidad de atender a actuaciones educativas y a gestiones administrativas y legales de una complejidad creciente, que sin la intervención de profesionales resulta extraordinariamente pesada y complicada. Si bien la profesionalización del sector es una necesidad, hay que tener presente que no es una vía plausible u observable para muchos agentes, sea por las características de su actividad, sea por la capacidad de generar recursos, sea por el sustrato ético que los define y constituye como agente. Y precisamente, estos agentes, completamente voluntaristas, encuentran dificultades importantes a la hora de desarrollar su actividad, inmersos en un contexto de "profesionalizarse o morir" y de creciente burocratización. Los actores responsables de definir las condiciones estructurales de la educación no formal (recursos económicos de partida, equipamientos e instalaciones, etc.), especialmente la Administración pública mediante sus políticas socioeducativas y socioculturales, deben ser sensibles a la diversidad de posibilidades y de modelos de gestión presentes en el sector –p. ej., requerimientos burocráticos para pedir subvenciones. El ámbito de la educación no formal se construye de forma cotidiana con la participación de una importante cantidad de voluntarios. La incorporación de profesionales en el seno de las entidades requiere por parte de éstas un proceso de redefinición de las estructuras organizativas, que permita integrar el rol del profesional y el rol del voluntario, sin interferencias y de forma acumulativa. A veces, sucede que el profesional tiende a asumir funciones antes desarrolladas por voluntarios, por lo cual la entidad no aprovecha el valor añadido de la profesionalidad y, además, ahoga o no refuerza las aportaciones voluntaristas de sus miembros.

- **Precariedad.** La profesionalización del ámbito de la educación no formal se produce en un **marco laboral de fuerte precariedad**, condiciones que no favorecen la óptima gestión de los recursos educativos. Esta precariedad se manifiesta con una elevada temporalidad de la contratación, con retribuciones bajas, con dificultades para acceder a la formación continua y permanente, etc. Eso refuerza, entre otras cosas, una importante **inestabilidad de los equipos gestores y formadores**, rotación que también está presente entre el personal voluntario, y **notables déficits formativos** por parte de éstos, hechos que menoscaban la coherencia y la calidad de la tarea educativa. La precariedad no sólo está presente entre los equipos, sino en la organización económica global de la actividad y en los locales e infraestructuras donde ésta se desarrolla.
- **Obstáculos a la vinculación.** Una de las exigencias al ámbito de la educación no formal es la intensificación de la vinculación con el territorio. **Los agentes, además de no disponer de espacios de coordinación, desde donde transmitir necesidades y emprender iniciativas de colaboración, tienen importantes barreras**, por ejemplo, en la utilización de los equipamientos públicos (escuelas, polideportivos, etc.), en la participación en la planificación y evaluación de las políticas socioeducativas del territorio, etc.
- **Responsabilidades y recursos.** La vinculación con el territorio comporta también estar abierto a mayores requerimientos externos y ser sensible a las demandas del entorno inmediato. De hecho, a los agentes de educación no formal se les exige políticas de igualdad de oportunidades, políticas de atención a los grupos sociales más desfavorecidos, políticas de atención a la diversidad, etc., sin que la calidad se vea afectada. Por supuesto, este incremento de la responsabilidad exigida social y políticamente debe contar con los recursos necesarios, especialmente de la Administración pública, para que pueda ser ejecutada sin dificultades. Y por ahora esta combinación de responsabilidades y recursos no está resuelta, y afecta a la accesibilidad y a la calidad de la intervención. De ahí que se ponga el énfasis en la corresponsabilización de los agentes sociales.
Sin los recursos adecuados, los agentes que asuman su responsabilidad social pueden ver cómo **la calidad de su oferta se deteriora y que, a su vez, ésta sea estigmatizada por la comunidad local**. Eso es lo que sucede ya en determinados territorios, donde hay servicios que se han convertido en específicos para niños y jóvenes, por ejemplo, de orígenes inmigrados o de situaciones socioeconómicas desfavorecidas, aunque en su origen eran genéricos. La estigmatización, como se ha comentado anteriormente, dualiza las propuestas de educación no formal y estructura las relaciones sociales en función del origen, el nivel socioeconómico, etc.

7.3. Perspectivas teóricas relacionadas con la educación no formal

Las políticas de promoción de la educación no formal parten de determinadas concepciones de este ámbito educativo, y de su importancia social. Estas concepciones condicionan el tipo de recursos y medidas políticas por desarrollar. A continuación se exponen algunas de estas perspectivas, que, como ya se ha mencionado en anteriores capítulos, ni son mutuamente excluyentes ni tampoco agotan las diferentes concepciones existentes.

7.3.1. Perspectivas basadas en la educación permanente

Progresivamente, la concepción social de educación ha experimentado un proceso expansivo en el que cada vez más espacios y tiempo se ven relacionados. Si bien años atrás la concepción de educación se limitaba a la etapa de formación inicial escolar, actualmente se está extendiendo cada vez más hacia otros ámbitos, como el de la educación más allá del horario lectivo, y hacia otros momentos vitales (de los primeros años de vida hacia la formación a lo largo de la vida). La perspectiva de la educación permanente parte de planteamientos más abiertos y flexibles de la educación, y ha contribuido a revalorizar las oportunidades educativas que se proveen fuera del sistema educativo reglado.

Contexto de cambio

Las tendencias educativas expansivas propias de la concepción actual de educación (permanente) se han experimentado, también, en el ámbito de la educación formal, no sólo porque éste cuenta con la participación de cada vez más niños y jóvenes, sino también porque el incremento de la demanda se enmarca en un contexto de cambio caracterizado por:

- **Incremento y diversificación de la oferta.** El ámbito de la educación no formal cuenta cada día con una mayor cantidad y variedad de oferta. Este hecho se explica por la progresiva democratización del sector, que permite aumentar la demanda en segmentos de población y en territorios más amplios, por el papel clave representado por determinados agentes o por cambios en las prácticas culturales dominantes (p. ej., la práctica deportiva).
- **Ampliación de los tiempos.** Las propuestas de educación no formal abarcan marcos temporales cada vez más amplios y diversos. Algunas escuelas, por ejemplo, ofrecen actividades matinales, de mediodía y de tarde durante los días de la semana, y durante las vacaciones, casales. O las bibliotecas públicas y centros cívicos, por ejemplo, que ya ofrecen actividades infantiles y juveniles diarias y de fin de semana.
- **Diversificación de los agentes.** El incremento de la demanda de educación no formal ha favorecido la creación e implicación de nuevos agentes, como empresas de servicios socioeducativos, fundaciones, asociaciones culturales, etc.

Con respecto a la educación permanente, hay planteamientos teóricos que ponen más el acento en las oportunidades de desarrollo integral y de realización personal de los educandos, y en el potencial de la formación de promover el bienestar y la transformación sociales (en la línea de pedagogos críticos como Paulo Freire, por ejemplo), y hay otros planteamientos, más próximos a las teorías del capital humano, que ponen más el acento en el sentido instrumental de la educación permanente, sea como necesidad para promover la

ocupabilidad de la población (actualización de conocimientos, etc.), sea como requisito para el desarrollo de las economías locales. Organizaciones internacionales como la OCDE o la Unión Europea han desarrollado planes de educación permanente basados en estos últimos planteamientos. El desarrollo de la sociedad del conocimiento ha contribuido a estimular la importancia de la educación permanente.

La educación permanente en la Unión Europea

El Consejo Europeo celebrado en Lisboa en el 2000 puso los cimientos de la Estrategia de Lisboa en Educación y Formación, que los Estados miembros debían seguir, y siguen, hasta el 2010. Y en esta estrategia, que pretende convertir a la Unión Europea en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, el aprendizaje permanente se convierte en un elemento central.

"El aprendizaje permanente comprende tanto actividades destinadas a la formación personal, cívica y social de la persona como otras orientadas al empleo, y tiene lugar en una variedad de entornos dentro y fuera de los sistemas de educación y formación formales. Para hacerlo realidad es necesario aumentar la inversión en las personas y los conocimientos, promover la adquisición de capacidades básicas, incluidas las competencias informáticas elementales, e incrementar las oportunidades de acceder a formas de aprendizaje innovadoras y más flexibles." (Unión Europea, http://ec.europa.eu/education/policies/lll/lll_es.html).

La Resolución sobre el aprendizaje permanente del Consejo de Educación de la Unión Europea, celebrado en Barcelona en junio del 2002, subraya que "la educación permanente tiene que comprender el aprendizaje desde la etapa de preescolar hasta después de la jubilación, incluyendo todo el espectro del aprendizaje formal, no formal e informal. Además, la educación permanente debería ser entendida como toda actividad de aprendizaje emprendida a lo largo de la vida, con el ánimo de mejorar el saber, las destrezas y las aptitudes desde una visión personal, cívica, social o laboral".

A pesar de sus diferencias, los distintos planteamientos teóricos existentes coinciden en concebir la educación permanente como un medio para conseguir reducir las desigualdades educativas que resultan del paso de los individuos por el sistema educativo reglado, y para ejercer el derecho que éstos tienen a la formación básica. La educación permanente, precisamente, se ocupa, entre otras cosas, de poner al alcance de la población, especialmente la que presenta más déficits educativos, oportunidades de lograr estas competencias básicas.

7.3.2. Perspectivas basadas en la cohesión educativa y en el desarrollo comunitario

La implantación de iniciativas de educación no formal en un determinado territorio no sólo aporta valor a la acción directa con los niños y jóvenes, sino que genera efectos sobre el conjunto del entorno social, revirtiendo en un mayor desarrollo local y en una mejora del bienestar y calidad de vida de los miembros de la comunidad. A diferencia de la perspectiva anterior, que ponía el acento en la expansión de los tiempos y espacios educativos, esta perspectiva pone el acento sobre todo en los beneficios que este ámbito educativo aporta para el territorio. A modo de síntesis, podríamos señalar los siguientes:

- **Desarrollo educativo:**
 - Educación integral de los niños y los jóvenes del territorio.

- Revalorización de la escuela pública.
 - Revalorización educativa del tiempo no lectivo.
 - Participación social de las familias con su apoyo a las propuestas educativas.
 - Promoción de la cultura educativa entre los niños, los jóvenes y sus familias.
 - Etc.
- **Desarrollo social:**
 - Formación de una ciudadanía comprometida.
 - Promoción de valores como la solidaridad y la justicia social.
 - Desarrollo de políticas de igualdad de oportunidades en el acceso y uso a los recursos socioeducativos.
 - Implicación/participación de los agentes en programas de intervención social comunitaria en el territorio.
 - Apoyo a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, como medida de conciliación de la vida laboral y educativa.
 - Incremento de la cohesión y disminución de la conflictividad social.
 - Promoción del voluntariado.
 - Etc.
- **Desarrollo cultural:**
 - Dinamización sociocultural del barrio.
 - Creación de espacios de intercambio y relación intercultural.
 - Innovación cultural.
 - Formación y transmisión de valores y competencias culturales y artísticas.
 - Fomento de la identidad sociocultural del territorio.
 - Creación de redes y sinergias en el ámbito cultural.
 - Etc.
- **Desarrollo político:**
 - Incremento de la participación social.
 - Difusión de valores democráticos y cívicos.
 - Generación de grupos de presión y de líderes locales.
 - Implicación de los agentes en el diseño e implementación de políticas sociales.
 - Formación de opinión pública y dinamización de la actividad política en el territorio.
 - Relaciones entre agentes y administraciones públicas.
 - Innovación en políticas socioeducativas.
 - Etc.
- **Desarrollo económico:**
 - Creación de Empresas de prestación de servicios socioeducativos.
 - Creación de ocupación relacionada con la educación y la atención a la infancia.

- Etc.
- **Desarrollo infraestructural:**
 - Utilización y rendibilización de equipamientos públicos y privados.
 - Gestión de equipamientos públicos por parte de entidades.
 - Participación de los agentes del sector en las políticas relacionadas con los equipamientos.
 - Etc.

Dada la dimensión territorial de la educación no formal, las políticas educativas que responden a esta perspectiva valoran la **participación e implicación de la diversidad de agentes del territorio**, tanto en la fase de diseño como en la de implementación, estén o no involucrados directamente con la acción educativa (desde escuelas hasta empresas).

De hecho, esta perspectiva toma fuerza en un contexto social caracterizado también por el incremento de la complejidad socioeducativa que se gestiona desde el ámbito escolar. Ante este contexto, la propia escuela encuentra dificultades para hacer frente, sola, a estas nuevas demandas sociales y a los retos de la sociedad actual. Y es en este sentido como han aparecido políticas de promoción de la relación entre la escuela y el entorno, y de promoción de proyectos educativos territoriales, para intensificar las alianzas territoriales en el ámbito educativo. La escuela, ubicada en un territorio más capaz de proveer oportunidades educativas, y más cómplice de la tarea educativa que se lleva a cabo desde la propia escuela, encuentra mayores facilidades de desarrollar con éxito su función.

7.3.3. Perspectivas basadas en los nuevos usos de los tiempos

El incremento de la actividad de la mujer en el mercado de trabajo o la flexibilización de los horarios laborales, entre otros factores, han provocado que las administraciones públicas se preocupen por los problemas de **conciliación de la vida laboral y familiar** y por buscar soluciones compensatorias a estos desajustes. Las políticas de promoción de la educación no formal, pues, también pueden buscar ampliar las oportunidades de hacer compatibles los diferentes tiempos vitales.

7.4. Políticas de promoción de la educación más allá del horario lectivo

- **Políticas de accesibilidad y de promoción de la participación en las actividades educativas más allá del horario lectivo.** Estas políticas se concretan con ayudas a las familias con el fin de sufragar las cuotas requeridas para la participación a la oferta educativa o con ayudas a los mismos

promotores de las actividades (escuelas, entidades, etc.) para minorar el coste de acceso que han de sufragar las familias. Hay otros programas de fomento de la participación que no se basan en la transferencia económica, sino más bien en la organización de los recursos. Son programas de intervención orientados, por ejemplo, a difundir y a abrir al barrio las actividades educativas existentes, a compartir actividades entre escuelas y a optimizar los recursos que se destinan, a diversificar la oferta con la promoción de actividades de consumo más minoritario, etc.

- **Políticas de promoción del tejido asociativo (educación no formal).** Muchas administraciones cuentan con programas de subvención y apoyo a las entidades deportivas, culturales y educativas. Estas políticas contribuyen a consolidar las estructuras de funcionamiento de estas entidades y, como promotoras de actividades, a promover indirectamente la oferta.
- **Políticas de difusión de la oferta.** El carácter no formal de la oferta hace que ésta sea menos visible y conocida por los niños, los jóvenes y sus familias. Hay administraciones que contribuyen a elaborar *guías de actividades y de recursos educativos* existentes en su ámbito territorial de intervención, o que gestionan *sistemas de inscripción a la oferta* integrados en el territorio.
- **Políticas relacionadas con el uso de los equipamientos del territorio.** Las entidades promotoras de actividades pueden contar con recursos infraestructurales escasos para desarrollar su oferta. En determinados territorios se promueve el uso de los equipamientos escolares y culturales públicos por parte de estas entidades en horario no lectivo. De esta manera, se mejora el uso social de los equipamientos públicos y se facilitan espacios de relación a los niños, los adolescentes y sus familias.
- **Políticas relacionadas con la gestión y la formación de los educadores.** La precariedad de los recursos infraestructurales de las entidades también se traslada a la gestión de los educadores responsables de dinamizar estas actividades. El voluntarismo que afecta a buena parte de la oferta dificulta garantizar la provisión de educadores necesaria. La precariedad en las condiciones de trabajo (remunerado o voluntario) provoca que sea un sector con una elevada rotación. Además, muchos educadores carecen de formación para el desarrollo de esta tarea, y en muchos países no existe una regulación específica (ratios de educadores, cualificación, etc.). Hay administraciones que han emprendido programas de (seudo)profesionalización del sector, que incorporan especialmente acciones formativas dirigidas a los educadores.
- **Políticas de coordinación de los agentes educativos.** Los territorios socialmente más dinámicos cuentan con redes sectoriales e intersectoriales de entidades (plataformas de entidades deportivas, mesas de entidades culturales, redes educativas, etc.) aglutinadoras tanto de los agentes de educación formal como no formal. La creación de *coordinadoras de entidades*

en el ámbito de la educación no formal, la contratación de *dinamizadores socioculturales locales* del ámbito de la educación no formal o la promoción de *proyectos educativos de ciudad, planes de desarrollo comunitario, planes educativos de entorno*, etc. estimulan la coordinación entre agentes y la generación de proyectos compartidos. Las políticas de promoción de la educación no formal deben promover la coordinación y la articulación de proyectos compartidos entre los diferentes agentes educativos del territorio –aunque la diversidad de formas y de estructuras de funcionamiento de estos agentes, más voluntaristas o más profesionalizadas, más institucionalizadas o más informales, no contribuya a ello. Así se incrementan las oportunidades educativas y la calidad de la oferta, y se da coherencia y fuerza a la acción educativa que se desarrolla de forma compartida desde el territorio.

Ejemplos de políticas en el contexto de Cataluña

Planes de desarrollo comunitario

El Departamento de Bienestar Social de la Generalitat de Cataluña comenzó a impulsar en 1996 varios planes de desarrollo comunitario en diferentes barrios y municipios catalanes con problemas de exclusión social. Se basan en los siguientes principios:

- "1) La necesidad de dar respuestas globales a los problemas que generan la exclusión, así como la coordinación de las intervenciones de las administraciones públicas y de la sociedad civil.
- 2) Los barrios, distritos y municipios como territorios preferentes de intervención, por su configuración, dimensión, estructuración y, sobre todo, por las relaciones de proximidad con los ciudadanos. La exclusión social tiene una concreción geográfica, que se manifiesta en nuestras ciudades, siendo éste el marco preciso de aplicación de las políticas globales, ya que posibilita la participación de los colectivos implicados.
- 3) La elaboración de un diagnóstico común de la problemática económica y social que analice los puntos fuertes y los puntos débiles para garantizar, con un consenso previo, la implementación de programas sociales.
- 4) Impulsar la revitalización del territorio actuando en distintos ámbitos: inserción, participación ciudadana, asociacionismo, atención a personas y colectivos...
- 5) El partenariado público-privado como elemento primordial de los planes de desarrollo comunitario. Un partenariado, lo más amplio posible, que facilita la implicación y la coparticipación de los ciudadanos como sujetos, no objetos, de las políticas sociales, potenciando la gestión/cogestión de los programas por parte de las propias entidades del territorio donde se actúa, aprovechando las potencialidades presentes en los barrios (individuales, asociativas, solidarias, económicas...) para transformarlas en oportunidades de desarrollo.
- 6) Hacer de la inserción para la ocupación uno de los ejes básicos de lucha contra la exclusión, mediante el impulso y el apoyo a las iniciativas de economía social y de economía solidaria, a partir de las cláusulas sociales en la contratación pública, los servicios de proximidad y los nuevos yacimientos de ocupación.

Planes educativos de entorno

El Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña ha desarrollado los planes educativos de entorno, con el propósito de:

- "Promover la sensibilización y la formación de los distintos agentes educativos, tanto con respecto a la promoción del uso de la lengua catalana, la educación intercultural y la equidad educativa, como con respecto al desarrollo de recursos y estrategias para favorecer el trabajo en red.
- Favorecer una escolarización óptima y equilibrada de todos los chicos y chicas: incorporación a los centros educativos de todo el alumnado, distribución equilibrada del alumnado, prevención y tratamiento del absentismo escolar, prevención de cualquier tipo de discriminación en la escolarización (género, cultura, condición...), etc.
- Facilitar la acogida del alumnado y de las familias que se incorporan a la zona/localidad.

- Promover el éxito escolar de todo el alumnado con la incentivación de los aprendizajes escolares y el apoyo a la integración escolar, de todos los chicos y chicas.
- Promover la educación más allá de la escuela, con actividades de zona, complementarias y extraescolares, de calle y de vacaciones, que fomenten el uso de la lengua catalana, la educación intercultural y la cohesión social, así como aquellas acciones positivas necesarias para conseguir la participación de todo el alumnado, especialmente del más desfavorecido socialmente.
- Proporcionar orientación y seguimiento académico-profesional al alumnado, para facilitar la continuidad de los estudios postobligatorios y una adecuada inserción laboral a todos los chicos y chicas, en especial de aquellos que pueden tener más dificultades (recién llegados, jóvenes con riesgo de marginación, con discapacidades...).
- Crear espacios de encuentro y convivencia, que faciliten el conocimiento mutuo, ayuden a combatir los prejuicios y promuevan la participación y el asociacionismo.
- Dar respuesta a las múltiples demandas sociales: educación para la salud, educación para la ciudadanía, prevención de la violencia, del racismo y de la xenofobia, educación medioambiental...".

Proyecto educativo de ciudad-Barcelona

Numerosas ciudades de todas partes han promovido proyectos educativos de ciudad (PEC), inspirados en los principios de la Carta de Ciudades Educadoras aprobada en el I Congreso Internacional celebrado en 1990 en Barcelona. Bajo la concepción de que la ciudad también educa, los PEC se proponen gobernar de forma participativa, y desde la corresponsabilidad de los agentes de educación formal, no formal e informal, los procesos educativos del territorio.

El proyecto educativo de ciudad de Barcelona (PEC B) tiene como objetivos prioritarios los siguientes:

- "1) La escuela no está sola educando. Por eso hay que desarrollar proyectos integrales de educación en red que integren las aportaciones de las familias, las escuelas, las entidades culturales, las asociaciones y las empresas educativas, el mundo del trabajo y los medios de comunicación.
- 2) Queremos construir la red educativa de la ciudad. Por eso hay que articular proyectos educativos de proximidad con un gran proyecto colectivo que comparta toda la ciudad.
- 3) La educación de los niños y de los jóvenes es una responsabilidad compartida. Por eso queremos contribuir a mejorar el éxito escolar y la igualdad de oportunidades educativas para todos.
- 4) Barcelona es y quiere ser en el futuro un crisol cultural. Por eso hay que aumentar la capacidad de las instituciones educativas formales y no formales para educar en la diversidad.
- 5) Los valores democráticos son la base de la convivencia. Por eso hay que continuar educando para la ciudadanía inclusiva y solidaria."

Web

Para más información sobre los planes de desarrollo comunitario, ved: <http://www.gencat.cat/benestar/xifres/memo98/p98-050.htm>

Web

Para más información sobre los planes educativos de entorno, ved: <http://www.xtec.net/lic/entorn/>

Web

Para más información sobre el proyecto educativo de ciudad, ved: http://w3.bcn.es/V45/Home/V45HomeLinkPl/0,3698,60797962_60807355_1,00.html

7.5. Algunos déficits de las políticas de promoción de la educación más allá del horario lectivo

7.5.1. Déficit de equidad en la participación de los niños y jóvenes en las actividades educativas fuera del horario lectivo

Como ya se ha dicho, la educación no formal es uno de los ámbitos educativos donde más incidencia todavía tienen las desigualdades de acceso, y donde más escasas son las políticas efectivas de accesibilidad. Hay investigaciones realizadas sobre la situación en España que constatan que los niños y jóvenes de clases medias o los de origen autóctono participan mucho más en las actividades educativas fuera del horario lectivo que los niños y jóvenes de clases trabajadoras o los de origen inmigrado. Los agentes del sector reclaman una mayor inversión en políticas de accesibilidad, con el fin de evitar que las desigualdades ya presentes en el ámbito escolar se reproduzcan en el ámbito de la educación formal.

Estas investigaciones también constatan que los niveles de participación también varían ostensiblemente en función de la edad. A menudo, cuanto más se avanza en la edad, la participación en las actividades educativas fuera del horario lectivo decrece. Este comportamiento está condicionado, en parte, por los niveles de dinamización de la oferta educativa de muchos centros de secundaria, que a menudo es menor que en los centros de primaria, y por la inversión en políticas de juventud y por las dificultades de atracción y de fidelización de esta demanda a los diferentes recursos educativos existentes.

7.5.2. Déficit de trabajo integrado entre la educación formal y la educación no formal

Los agentes educativos de muchos territorios insisten en la necesidad de desarrollar de manera más intensa políticas que promuevan una mayor coordinación entre los ámbitos de la educación formal y no formal. Es harto ilustrativo que muchos territorios cuenten con redes entre centros escolares (reuniones periódicas de las direcciones, generalmente) y con redes sectoriales de entidades (plataformas de entidades de educación en el ocio, mesas de entidades culturales, etc.), pero que sean menos frecuentes las redes intersectoriales aglutinadoras tanto de los agentes de educación formal como de los de no formal. A veces, las propias políticas de fomento del trabajo en red refuerzan esta división (para qué crear redes sectoriales). En este sentido, la política educativa debe promover la coordinación y la articulación de proyectos compartidos entre los diferentes agentes educativos a escala territorial –aunque la diversidad de formas y de estructuras de funcionamiento de estos agentes, más voluntaristas o más profesionalizadas, más institucionalizadas o más informales, no contri-

buya a ello. Así se incrementan las oportunidades educativas y la calidad de la oferta, y se da coherencia y fuerza a la acción educativa que se desarrolla de forma compartida desde el territorio.

Resumen

Los derechos responden a un conjunto de principios y normas que regulan las relaciones sociales en nuestra sociedad y que establecen lo que podemos hacer y lo que podemos exigir, sea porque la ley o la autoridad así lo prevén, sea porque tenemos la costumbre o porque socialmente está admitido, sea porque creemos que la razón nos avala. Los derechos condicionan nuestras oportunidades sociales.

En el marco de este material didáctico, nos centramos en los derechos relacionados con el ámbito de la educación que vienen establecidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por el resto de los tratados internacionales que se ocupan de desplegarlos con carácter jurídico de obligado cumplimiento para los Estados miembros que los ratifican. Hacemos especial mención, básicamente, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960), la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), la Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer (1979), la Convención sobre los derechos del niño (1989) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006).

Particularmente, el material aborda de manera específica el análisis de los siguientes derechos educativos: el derecho a la escolarización básica y a la mejora del éxito escolar, el derecho a la escolarización no obligatoria, el derecho a la libertad de elección de centro y a la equidad en el proceso de admisión, el derecho a la atención de las necesidades educativas especiales en la escuela, el derecho a la atención de la diversidad cultural y el derecho a la educación no formal.

Si los derechos educativos condicionan nuestras oportunidades educativas, las políticas públicas en educación condicionan nuestras oportunidades de hacer efectivos estos derechos (y, por lo tanto, de acceder a estas oportunidades educativas). De hecho, las políticas públicas conforman el conjunto de valores y de prácticas promovidos por los poderes públicos y orientados a gobernar y a dar respuesta a las demandas y a las necesidades presentes en nuestra sociedad.

Este material didáctico revisa para cada uno de los derechos educativos señalados algunas de las principales políticas educativas vinculadas, así como también los principales factores que condicionan su diseño y algunos de los déficits relacionados con su implementación. Es importante constatar que las

políticas públicas, si bien intentan combatir determinadas vulneraciones de derecho, también pueden contribuir a crear otras nuevas desde el momento en que intervienen en la realidad social y la transforman.

Actividades

1. (a) Guille y Víctor son dos niños de 4 y 13 años respectivamente y que llegan a Barcelona, junto con su familia, procedentes de Ecuador. Guille tiene una discapacidad física. Al llegar, sus progenitores se dirigen al servicio de Acogida para Inmigrantes para informarse de qué derechos educativos tienen y de qué panorama se van a encontrar. A partir del contenido del material didáctico (y de otras fuentes, si así lo consideráis), responded a esta demanda de información.

(b) Esta familia también pide conocer qué vulneraciones de derecho son más frecuentes, y cuáles de éstas pueden tener algún tipo de incidencia en su situación actual. A partir del contenido del material didáctico (y de otras fuentes, si así lo consideráis), responded también a esta demanda de información.

2. (a) Elaborad un esquema-resumen con las diferentes perspectivas teóricas que aparecen en el material didáctico. Especificad qué diferencias y similitudes tienen. Una vez que hayáis realizado este ejercicio, exponed una posible tipología de perspectivas teóricas sobre los derechos educativos (en general).

(b) Al igual que en la pregunta anterior, elaborad un esquema-resumen con las diferentes políticas que aparecen en el material didáctico. Especificad qué diferencias y similitudes tienen. Una vez que hayáis elaborado este ejercicio, especificad en cuál de los tipos de la pregunta 3a situaríais cada una de las políticas.

3. A partir del contenido del material didáctico, elaborad un análisis crítico sobre (a) las vulneraciones de los derechos educativos, (b) los factores que condicionan su cumplimiento y (c) los déficits de las políticas educativas. Una vez que hayáis realizado este ejercicio, intentad formular una lista de diez propuestas de mejora del derecho a la educación.

Ejercicios de autoevaluación

1. ¿Qué vulneraciones del derecho a la escolarización básica hay en los países más desarrollados?

2. ¿Desde qué perspectivas teóricas se suelen abordar el derecho a la escolarización básica y a la mejora del éxito escolar?

3. Especificad cinco políticas orientadas a dar cumplimiento del derecho a la escolarización no obligatoria.

4. ¿Qué modelos de elección escolar hay en Europa?

5. ¿Qué principios inspiran la legislación que regula las necesidades educativas especiales en la mayoría de los países más desarrollados?

6. Completad este cuadro sobre las diferentes perspectivas de aproximación a la diversidad cultural en el ámbito educativo.

	Segregacionista	Compensatorio	Multicultural	Intercultural
Momento de aparición				
Teoría que lo inspira				
Concepto de cultura				
Causa de las desigualdades sociales				
Estrategia de gestión de las diferencias / desigualdades				
Conceptualización de la diferencia sociocultural				
Finalidad educativa implícita				

	Segregacionista	Compensatorio	Multicultural	Intercultural
Objetivo social				

Fuente: D. Herrera; B. Albaigés; M. Garet (2003). *La immigració i el treball intercultural a les entitats d'educació en el lleure de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Inspirado en M. A. Alegre; D. Herrera (2000) *Escola, oci i joves d'origen magribí. El sentit de la seva inserció social*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

7. ¿Qué oportunidades educativas encuentran a los niños y niñas que participan en la oferta de educación no formal?

Solucionario

Ejercicios de autoevaluación

1.
 - Absentismo escolar,
 - desescolarización precoz,
 - no escolarización e incorporación tardía al sistema educativo,
 - no gratuidad en los costes directos de la escolarización,
 - no gratuidad en los costes indirectos de la escolarización.
2.
 - Perspectivas basadas en la comprensividad,
 - perspectivas basadas en la diferenciación,
 - perspectivas centradas en el rendimiento,
 - perspectivas centradas en la equidad educativa,
 - perspectivas centradas en la adhesión educativa,
 - perspectivas centradas en la transición educativa,
 - perspectivas centradas en el impacto educativo.
3.
 - Políticas de incorporación plena de las enseñanzas no obligatorias al sistema educativo,
 - políticas de accesibilidad económica a las enseñanzas no obligatorias,
 - políticas de provisión de servicios de atención a la primera infancia y de regulación y supervisión de su calidad,
 - políticas de formación profesional,
 - políticas de orientación y de retorno al sistema educativo,
 - campañas de sensibilización social de la importancia de la formación a lo largo de la vida.
4.
 - Asignación del alumno a un centro escolar sin oportunidad de elección (para ir a otro centro es necesaria una autorización especial).
 - Asignación del alumno a un centro público con la opción de elección de otro centro por parte de los progenitores.
 - Elección de centro por parte de los progenitores mientras haya disponibilidad de plazas.
 - Elección de centro por parte de los progenitores sin la intervención de las administraciones públicas en la regulación del número de alumnado admitido.
5.
 - Principios de no discriminación y de igualdad de oportunidades,
 - principio de inclusión,
 - principio de normalización,
 - principios de personalización/individualización y flexibilización.

	Segregacionista	Compensatorio	Multicultural	Intercultural
Momento de aparición	Años ochenta	Años setenta	Años ochenta	Años noventa
Teoría que lo inspira	Neoconservadora	Liberal	Multicultural	Intercultural
Concepto de cultura	Esencialista	Construccionista	Esencialista	Construccionista
Causa de las desigualdades sociales	Inconmensurabilidad de las culturas	Déficits culturales de las minorías	Hegemonía de los modelos culturales mayoritarios	Prejuicios etnoculturales
Estrategia de gestión de las diferencias / desigualdades	Segregación social	Asimilación cultural	Proteccionismo (discriminación positiva)	Mestizaje (diálogo cultural)
Conceptualización de la diferencia sociocultural	Déficit inalterable	Déficit maleable	Fenómeno exótico y ancestral	Factor de enriquecimiento
Finalidad educativa implícita	Reproducción del modelo cultural dominante	Transmisión del modelo cultural dominante	Mantenimiento de las diferencias "étnicas"	Flexibilización de las adscripciones socioculturales

	Segregacionista	Compensatorio	Multicultural	Intercultural
Objetivo social	Institución de la segregación "étnica" o "racial"	Asimilación de la diferencia	<i>Melting pot</i>	Mestizaje cultural

Fuente: D. Herrera; B. Albaigés; M. Garet (2003). *La immigració i el treball intercultural a les entitats d'educació en el lleure de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Inspirado en M. A. Alegre; D. Herrera (2000) *Escola, oci i joves d'origen magribí. El sentit de la seva inserció social*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

7.

- Oportunidades de socialización,
- oportunidades de participación proyectiva,
- oportunidades de vinculación con el territorio,
- oportunidades de relaciones comunitarias,
- oportunidades de ocio,
- oportunidades de integración social.

Glosario

Carta Universal de los Derechos Humanos *f* Conjunto de derechos humanos básicos que deben ser respetados de forma universal para todos los seres humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus protocolos facultativos, constituyen la Carta Internacional de los Derechos Humanos.

diversidad cultural *f* Maneras diferentes de vivir y valorar las cosas que han ido elaborando los diferentes colectivos humanos (no sólo en función de su identidad nacional). Tanto las minorías étnicas como las mayorías conforman esta diversidad cultural.

derechos *m* Conjunto de principios y normas que regulan las relaciones sociales en nuestra sociedad y que establecen lo que podemos hacer y lo que podemos exigir, sea porque la ley o la autoridad así lo prevén, sea porque tenemos la costumbre o porque socialmente está admitido, sea porque creemos que la razón nos avala.

educación intercultural *f* Prácticas educativas que parten de una concepción de las diferencias culturales como fuente de enriquecimiento y que se orientan al intercambio y al mestizaje culturales.

educación no formal *f* Acciones educativas que, a diferencia de la educación formal (escuela) e informal (familia, etc.), combinan una intencionalidad educativa explícita, una planificación y formalidad de los tiempos y espacios educativos y una asistencia voluntaria por parte de las personas participantes.

elección escolar *f* Posibilidad de las familias de escoger centro escolar para sus hijos o hijas. Los márgenes de libertad de elección escolar varían en función del país.

escolarización básica *f* Acceso a las enseñanzas obligatorias.

escolarización no obligatoria *f* Acceso a las enseñanzas preobligatorias o postobligatorias.

mejora del éxito escolar *f* Derecho de los niños a estar escolarizados y de alcanzar buenos resultados educativos (no entendidos estrictamente como resultados académicos).

necesidades educativas especiales *f* Dificultades en los procesos de enseñanza y aprendizaje relacionadas con determinadas condiciones de salud y que requieren algún tipo de tratamiento educativo especial. Estas necesidades también pueden explicarse por la incidencia de determinadas condiciones sociales específicas (desconocimiento de lengua vehicular de la escuela, incorporación tardía al sistema educativo, etc.). En este caso, nos referimos a necesidades educativas específicas.

políticas públicas *f* Conjunto de valores y de prácticas promovidos por los poderes públicos y orientados a gobernar y a dar respuesta a las demandas y a las necesidades presentes en una determinada sociedad. Esta concepción de las políticas públicas incorpora no sólo las medidas políticas adoptadas por los poderes públicos, sino también aquellos componentes de orden estratégico, ideológico, moral, cultural, etc. que orientan o emanan de estos poderes y de sus prácticas, aunque no se traduzcan necesariamente en medidas implementadas.

segregación escolar *f* Distribución no equitativa de los diferentes grupos sociales entre centros escolares.

Bibliografía

Bibliografía básica

Bonal, X.; Rambla, X.; Calderón, E.; Pros, N. (2005). *La descentralización educativa en España. Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

Calero, J. (2006). *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*. Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE).

Calero, J.; Bonal, X. (1999). *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Barcelona: Pomares-Corredor.

Colon, A.; Domínguez, E. (1997). *Introducción a la Política de la Educación*. Barcelona: Ariel.

De Puelles, M. (2004). *Política y educación en la España contemporánea*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

De Puelles, M. (2006). *Problemas actuales de política educativa*. Madrid: Morata.

Escobar, G. (dir.) (2008). *Educación. VI Informe sobre derechos humanos. Federación Iberoamericana de Ombusman (FIO)*. Madrid: Trama Editorial.

Fernández, J. M. (1999). *Manual de política y legislación educativas*. Madrid: Síntesis.

Martínez de Pisón, J. (2003). *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*. Madrid: Dykinson / Universidad Carlos III.

Narodowski, M. (comp.) (2002). *Nuevas tendencias en políticas educativas*. Barcelona: Grànica.

Pedró, F.; de Puelles, M.; Blanch, J. (2002). *Polítiques educatives, legislació escolar i intervenció psicopedagògica*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

Requero, J. L.; Martínez, J. L. (dir.) (2008). *Los derechos fundamentales en la educación*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

UE (2001). *Futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación*. Informe del consejo "Educación" al Consejo Europeo. Disponible en: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/rep_fut_obj_es.pdf.

UE (2006). *Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación formación*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo.

UE (2008). *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and benchmarks 2008*. Commission Staff Working Paper. Disponible en: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress08/report_en.pdf.

Unesco (2000). *Educación para Todos: Cumplimiento de nuestros Compromisos Colectivos*. Marco de Acción de Dakar. Foro Mundial de Educación, Dakar, Senegal, 26-28 abril 2000. Disponible en: http://www.Unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/ept_dakar_marco_accion_esp.pdf

Bibliografía complementaria

Adelantado, J. (coord.) (2000). *Cambios en el estado del bienestar*. Barcelona: Icaria

Aguilar Montero, L. A. (1991). "El informe Warnock". *Cuadernos de Pedagogía* (núm. 197, págs. 62-64).

Alegre, M. A. (2008, enero-abril). "Educación e inmigración. ¿Un binomio problemático?" *Revista de Educación* (núm. 345, págs. 61-82).

Alegre, M. A.; Herrera, D. (2000) *Escola, oci i joves d'origen magribi. El sentit de la seva inserció social*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Benito, R.; González, I. (2007). *Processos de segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània.

Booth, T.; Ainscow, M. (2000). *Index for inclusion*. Bristol: Center for Studies on Inclusive Education. [Traducción al castellano en: M. Sandoval y otros (2002)].

- Bourdieu, P.; Passeron, J. C.** (1977). *La reproducción*. Barcelona: Laia.
- Calero, J.; Escardíbul, J.** (2007, abril). "Evaluación de servicios educativos: el rendimiento en los centros públicos y privados medido en PISA-2003". *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública* (núm. 183).
- Escolano, A.** (2002). *La educación en la España contemporánea: Políticas educativas, escolarización y culturas pedagógicas*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Esping-Andersen, G.** (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim
- Etxeberria, F.** (2000). *Políticas educativas en la Unión Europea*. Barcelona: Ariel.
- Fernández, F.** (coord.) (2003). *Sociología de la Educación*. Madrid: Pearson.
- Fernandez Enguita, M.** (1988). "El rechazo escolar: ¿alternativa o trampa social?" *Política y Sociedad* (núm.1, págs. 23-35).
- Ferrer, F.; Albaigés, B.** (coords.) (2008). *Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006*. Barcelona: Mediterrània.
- García De León, M. A.; De La Fuente, G.; Ortega, F.** (eds.) (1993). *Sociología de la educación*. Barcelona: Barcanova.
- Gomà, R.; Subirats, J.** (eds.) (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Iyanga, A.** (2006). *Política educativa: naturaleza, historia, dimensiones y componentes actuales*. Valencia: Nau llibres.
- Lowi, T.** (1985). "The State in Politics. The Relation Between Policy and Administration". En: R. Noll. (ed.). *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Londres: University of California Press.
- MEC-SGE** (2007). *PISA 2006. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE. Informe español*. Madrid: MEC.
- Meny, I.; Thoenig, J. C.** (1995). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- OCDE** (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.
- Olmedo, A.; Andrada, M.** (2008, julio-julio). "La libertad de elección de centro en España: particularidades nacionales y modalidades locales". *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado* (vol. 12, núm. 2, págs. 3-8).
- Ruiz, C.; Ramos, F.** (2006). *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona: UOC.
- Sandoval, M., y otros** (2002). *Guía para la evaluación y mejora de la educación inclusiva*. Madrid: Consorcio Universitario para la Educación Inclusiva.
- Síndic de Greuges de Cataluña** (2007). *La escolarización de 0 a 3 años en Cataluña. Informe extraordinario*. Barcelona: Síndic de Greuges. Disponible en: http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2165/53_Escolaritzacio0a3anys.pdf.
- Síndic de Greuges de Cataluña** (2008). *La segregación escolar en Cataluña. Informe extraordinario*. Barcelona: Síndic de Greuges. Disponible en: http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2266/segregacio_escolar_web.pdf.
- Willis, P.** (1988). *Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de clase obrera consiguen trabajos de clase obrera*. Madrid: Akal.

