

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

Análisis de la influencia de las instituciones y la gobernanza en el resultado de la política pública de educación. Estudio de casos: Dinamarca y España (CC. AA. de Madrid y Castilla y León)

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Pablo Ramallo Taboada

Directora

Lourdes López Nieto

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

Análisis de la influencia de las instituciones y la gobernanza en el resultado de la política pública de educación obligatoria. Estudio de casos: Dinamarca y España (CC. AA. de Madrid y Castilla y León)

Doctorando

PABLO RAMALLO TABOADA

Director de la Tesis

LOURDES LÓPEZ NIETO
UNED

Madrid, España 2016

“No señores, no es lo mismo. Instruir es, obviamente, transmitir conocimientos acerca de las distintas materias que están en el programa; educar es, según el diccionario, dirigir, encaminar, adoctrinar, y los profesores, tengo que decirlo, aunque pueda molestarle a alguien, no están para educar, sino para instruir, no pueden educar porque no saben y porque no tienen medios para hacerlo. Para instruir sí, para eso han recibido el encargo de la sociedad, que le ha asignado los medios científicos, las herramientas adecuadas y los programas pertinentes, todo lo necesario para transmitir un nivel de conocimientos que haga que los alumnos puedan progresar técnica y científicamente en la sociedad” (José Saramago, Conferencia de inauguración del Foro Complutense 2005-2006. Paraninfo de la Universidad Complutense de Madrid. 17 de octubre de 2005).

Dedicatoria y agradecimientos

Hace 22 años mi padre me indicó, ante mi sugerencia de compatibilizar mis estudios de derecho con los de ciencia política, que primero debía formarme para ser independiente profesional y económicamente en la vida y después tendría tiempo para dedicarme a lo político. Mi padre murió al poco tiempo de tener esta conversación, quiero aprovechar estas líneas para agradecerle profundamente la educación y ejemplo de vida que me dio y dedicarle la presente tesis.

Quiero dar las gracias a todos los que me han apoyado a lo largo de estos años, a mi madre y especialmente a los que me han alentado a terminar la presente tesis. Agradecer a mi director de tesis, Lourdes López Nieto por su paciencia, apoyo y consejos en este período de doctorado.

Y al faro de mi vida, Aurora, lo mejor que me ha pasado en la vida.

ÍNDICE

Lista de tablas e ilustraciones.....	9
Lista de siglas y acrónimos	11
Abstract	13
Resumen.....	15
INTRODUCCIÓN	17
I. Planteamiento y relevancia de la investigación	17
II. Preguntas de investigación, hipótesis y metodología	27
III. Estructura de la investigación	49
PARTE PRIMERA. EL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN	51
CAPÍTULO PRIMERO. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	51
1.1. Algunos aspectos del estudio y análisis de las políticas públicas	51
1.1.2. Algunos aspectos del análisis de la política pública desde la institución y la gobernanza	64
1.2. Algunos aspectos de la institución en la política pública.....	67
1.2.1. Clases de neoinstitucionalismo	73
1.2.1.1. Neoinstitucionalismo histórico.....	79
1.2.1.2. Neoinstitucionalismo de la elección racional.....	83
1.2.1.3. Neoinstitucionalismo normativo	87
1.2.2. Integración de enfoques neoinstitucionales en el análisis de políticas públicas.....	91
1.3. Algunos aspectos de la gobernanza en la política pública	99
1.3.1. Principios normativos de la gobernanza en la gestión de la política pública..	110
CAPÍTULO SEGUNDO. LA INSTITUCIÓN Y LA GOBERNANZA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN	115
2.1. Algunos aspectos de la política pública de educación	115
2.1.1. Algunos fines de la política pública de educación	115

2.1.2. Algunos elementos de la política pública de educación.....	119
2.1.2.1 Concepto de sistema educativo	120
2.1.2.2 Elementos claves de la política de educación	123
2.1.3. El resultado de la política pública de educación obligatoria.....	128
2.2. Algunos aspectos de la institución y la gobernanza en la política pública de la educación.....	136
2.2.1. La institución en la política pública de la educación	136
2.2.2. La gobernanza en la política pública de la educación.....	140
2.3. Integración del marco teórico en el modelo de análisis de resultados de la política pública de educación obligatoria.....	145
PARTE SEGUNDA. ANÁLISIS DE CASOS SELECCIONADOS	151
CAPITULO TERCERO. Dinamarca.....	151
3.1. Análisis de algunos aspectos de la dimensión política e institucional de Dinamarca	151
3.2.1. Antecedentes	159
3.2.2. Período 1953-1982	161
3.2.2.1. Gobierno de la educación obligatoria.....	163
3.2.2.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria.....	165
3.2.2.3. Evaluación de la educación obligatoria.....	167
3.2.2.4. Equidad de la educación obligatoria	169
3.2.3.1. Gobierno de la educación obligatoria.....	175
3.2.3.3. Evaluación de la educación obligatoria.....	180
3.2.3.4. Equidad de la educación obligatoria	182
3.2.4. Período 1994-2001	184
3.2.4.1. Gobierno de la educación obligatoria.....	186
3.2.4.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria.....	188
3.2.4.3. Evaluación de la educación obligatoria.....	190

3.2.4.4. Equidad de la educación obligatoria	192
3.2.5. Período 2002-2011	195
3.2.5.1. Gobierno de la educación obligatoria.....	197
3.2.5.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria.....	199
3.2.5.3. Evaluación de la educación obligatoria.....	200
3.2.5.4. Equidad de la educación obligatoria	207
3.3 Recapitulación.....	211
CAPITULO CUARTO. – España	217
4.1. Análisis de algunos aspectos de la dimensión política e institucional de España	217
4.2. Análisis de algunos aspectos de la dimensión educativa: la gobernanza de la educación obligatoria	227
4.2.1. Antecedentes	229
4.2.2. Período 1978-1981	236
4.2.2.1. Gobierno de la educación obligatoria.....	238
4.2.2.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria.....	241
4.2.2.3. Evaluación de la educación obligatoria.....	246
4.2.2.4. Equidad de la educación obligatoria	247
4.2.3. Período 1982-1995	249
4.2.3.1. Gobierno de la educación obligatoria.....	254
4.2.3.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria.....	258
4.2.3.3. Evaluación de la educación obligatoria.....	262
4.2.3.4. Equidad de la educación obligatoria	265
4.2.4 Período 1996-2000	267
4.2.4.1. Gobierno de la educación obligatoria.....	270
4.2.4.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria.....	272
4.2.4.3. Evaluación y Equidad de la educación obligatoria.	275

4.2.5. Período 2000-2012	278
4.2.5.1. Madrid	283
4.2.5.1.1. Gobierno de la educación obligatoria.....	283
4.2.5.1.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria...	287
4.2.5.1.3. Evaluación de la educación obligatoria.....	290
4.2.5.1.4. Equidad de la educación obligatoria	294
4.2.5.2.1. Gobierno de la educación obligatoria.....	298
4.2.5.2.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria...	303
4.2.5.2.3. Evaluación de la educación obligatoria.....	304
4.2.5.2.4. Equidad de la educación obligatoria	309
4.3 Recapitulación.....	313
CAPÍTULO QUINTO: RESULTADO COMPARADO DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN LOS CASOS DE DINAMARCA Y LAS CC. AA. DE MADRID Y CASTILLA Y LEÓN.	319
5.1. Comparación de los indicadores seleccionados de posición socioeconómica y cultural.....	319
5.2. Comparación de los resultados en PISA 2000-2012.....	324
5.3 Comparación de los indicadores seleccionados de equidad.....	329
5.4 Recapitulación.....	335
CONCLUSIONES	339
BIBLIOGRAFÍA	345

Lista de tablas e ilustraciones

TABLA 1. ALGUNAS MAGNITUDES DE LOS CASOS ANALIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN.....	34
TABLA 2. ASPECTO CLAVE DE CADA INDICADOR EN EL PERÍODO 1953-1982.	162
TABLA 3. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB, EN EL PERÍODO 1970-1982. ..	166
TABLA 4. ASPECTO CLAVE DE CADA INDICADOR EN EL PERÍODO 1983-1993.	174
TABLA 5. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB, EN DINAMARCA: PERÍODO 1983-1993.....	177
TABLA 6. ASPECTO CLAVE DE CADA INDICADOR EN EL PERÍODO 1994-2001.	185
TABLA 7. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB, EN DINAMARCA: PERÍODO 1994-2001.	189
TABLA 8. NIVEL DE ESTUDIOS SUPERIOR A LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN DINAMARCA EN EL TRAMO DE EDAD 25-64 AÑOS (EN %).	194
TABLA 9. ASPECTO CLAVE DE CADA INDICADOR EN EL PERÍODO 2002-2011.	196
TABLA 10. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB, EN DINAMARCA: PERÍODO 2002-2011.....	199
TABLA 11. RESULTADO PISA DE DINAMARCA EN EL PERÍODO 2000-2012: POSICIÓN, RANKING Y MEDIA OCDE.	205
TABLA 12. TASA DE ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN EN DINAMARCA (EN %): 2000-2012.....	208
TABLA 13. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE TERMINARON, AL MENOS, LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN DINAMARCA: AÑO 2007.	209
TABLA 14. HOMOGENEIDAD DEL RESULTADO DE DINAMARCA EN PISA: AÑO 2009.....	210
TABLA 15. ASPECTO CLAVE DE CADA INDICADOR EN EL PERÍODO 1953-1977.	234
TABLA 16. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN PORCENTAJE SOBRE PIB: PERÍODO 1970-1977.....	235
TABLA 17. ASPECTO CLAVE DE CADA INDICADOR EN EL PERÍODO 1978-1981.	237
TABLA 18. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB: PERÍODO 1978-1981.	243
TABLA 19. ASPECTO CLAVE DE CADA INDICADOR EN EL PERÍODO 1982-1995.	253
TABLA 20. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB: PERÍODO 1982-1995.	258
TABLA 21. TASA DE FRACASO ESCOLAR EN ESPAÑA EN EL PERÍODO 1984-1995.....	266
TABLA 22. ASPECTO CLAVE DE CADA INDICADOR EN EL PERÍODO 1996-2000.	269
TABLA 23. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB: PERÍODO 1996-2011.	273
TABLA 24. NIVEL DE ESTUDIOS SUPERIORES A LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA ALCANZADO POR LOS ESPAÑOLES EN EL TRAMO DE EDAD 25-64 AÑOS.	277
TABLA 25. RESULTADOS DE ESPAÑA Y MADRID EN PISA EN EL PERÍODO 2000-2012. POSICIÓN, RANKING Y MEDIA OCDE.	291
TABLA 26. RESULTADOS PISA DE ESPAÑA Y CASTILLA Y LEÓN EN EL PERÍODO 2000-2012: POSICIÓN, RANKING Y MEDIA OCDE.	306
TABLA 27. RENTA PER CÁPITA DE LOS CASOS SELECCIONADOS EN EL PERÍODO 1996-2011.	320
TABLA 28. GASTO PÚBLICO TOTAL EN EDUCACIÓN EN DINAMARCA Y ESPAÑA: PERÍODO 2002-2011 (% PIB).	321

TABLA 29. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON UN NIVEL DE ESTUDIOS SUPERIOR A LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN EL TRAMO DE EDAD 25-64 AÑOS.	323
TABLA 30. RESULTADO CASOS DE ESTUDIO EN PISA EN EL PERÍODO 2000-2012: POSICIÓN, RANKING Y MEDIA OCDE.	324
TABLA 31. MEDIA DE LAS TRES ÁREAS EVALUADAS POR PISA EN LOS CASOS SELECCIONADOS.	326
TABLA 32. TASA DE ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN EN LOS CASOS SELECCIONADOS: PERÍODO 2000-2012 (EN %).	330
TABLA 33. HOMOGENEIDAD DEL RESULTADO DE PISA EN DINAMARCA, ESPAÑA, CASTILLA Y LEÓN Y MADRID: AÑO 2009.	331
ILUSTRACIÓN 1. ESQUEMA DEL SISTEMA EDUCATIVO DE DINAMARCA EN EL AÑO 2012. FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE DINAMARCA.	158
ILUSTRACIÓN 2. ESQUEMA DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL. FUENTE: MECD (2012).	228

*

Lista de siglas y acrónimos

CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas

CDS: Centro Democrático y Social

CE: Constitución Española

DAI: Danish Evaluation Institute

EGB: Enseñanza General Básica

EURYDICE: Education Information Network in Europe

INCE: Instituto Nacional de Calidad y Evaluación

INECSE: Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo

IU: Izquierda Unida

LOCE: Ley Orgánica de Calidad de la Educación

LODE: Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación

LOGSE: Ley Orgánica General del Sistema Educativo

LOPEG: Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes

NER: Neoinstitucionalismo de elección racional

NGP: Nueva gestión pública

NIH: Neoinstitucionalismo histórico

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PIB: Producto interior bruto

PISA: Programme for International Student Assessment

PP: Partido Popular

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

UE: Unión Europea

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Abstract

Analyze the influence of institutions and governance on the results of the policy of compulsory education. Research of cases: Denmark and Spain (CC. AA. of Madrid and Castilla y León)

The current research tries to analyze how the institutions and governance influence on the results of the policy of compulsory education in the case of Denmark and Spain and in particular the Spanish's case studies in the Autonomous Community of Madrid and Castilla y León in the period from 1953 to 2012. For this purpose, we propose an analytic approach based on the Neoinstitutional theory that understands that institutions are the key element and the most influential in public policy. For its development, we rely on governance, as the current system of public management and prism to analyze the output of education policy. Institutions set the rules of the game and governance, how it is played, how these rules are managed.

For developing all of the above, we differentiate two dimensions. The political dimension, which will allow us to highlight what aspects of the institutional organization – party system, democracy, constitution, main educational laws, ...- that should influence education policy and the educational dimension, which we have developed through education governance and the following indicators: decentralization, supply, financing and evaluation of compulsory education. Observing its evolution over time.

This is a comparative analysis of three success case studies in terms of the PISA evaluation. Institution and governance, measured by the above indicators, are our independent variable, and the output of compulsory education policy, our dependent variable.

The first hypothesis set out in the study is that the formal and informal rules and principles established at a given moment in education policy, influence from the moment included in the compulsory education policy, reinforcing its influence over time. This hypothesis could be partially validated in the cases studies looked at; the principles that support education once established are maintained over time and influence the behavior of actors and the output of education policy

The second hypothesis set out in the study considers that governance alone, as a management tool for public policy, influences, but is not enough to achieve better results in compulsory education. This hypothesis could be understood as partially validated in the cases studies looked at. It would seem that there are other factors that have a greater influence on the education output and that the guiding principles of education governance alone wouldn't be enough to achieve a better education output.

The conclusions of the current research try to contribute with an additional piece to the puzzle that makes up the education policy, which is influenced by a multitude of variables and factors. This study is a Neoinstitutional contribution to the analysis of education policy.

Resumen

Análisis de la influencia de las instituciones y la gobernanza en el resultado de la política pública de educación obligatoria. Estudio de casos: Dinamarca y España (CC. AA. de Madrid y Castilla y León)

La presente investigación trata de analizar la influencia de la institución y la gobernanza en el resultado de la política pública de educación obligatoria en los casos de Dinamarca y España y, dentro de esta última, en las CC. AA. de Madrid y Castilla y León durante el período 1953-2012. Para ello, planteamos una perspectiva analítica basada en el enfoque neoinstitucional, que entiende que las instituciones son el elemento clave de la política pública, y lo desarrollamos apoyándonos en la gobernanza, el sistema actual de gestión de lo público y el prisma con el que analizamos el resultado de la política de educación. Las instituciones establecen las reglas de juego y la gobernanza, cómo se juega, cómo se gestionan dichas reglas.

Para desarrollar la investigación, diferenciamos dos dimensiones, cuya evolución observaremos a lo largo del tiempo: la dimensión política, que nos va a permitir destacar qué aspectos de la organización institucional —sistema de partidos, democracia, constitución, leyes educativas principales, etc.— deberían influir en la política de educación; y la dimensión educativa, que hemos desarrollado por medio de la gobernanza educativa y una serie de indicadores —descentralización, provisión, financiación y evaluación de la educación obligatoria— que nos sirven de referencia.

Se trata de un análisis comparado de tres casos de éxito en términos de la evaluación PISA. La institución y la gobernanza, medidas por los indicadores mencionados, son

nuestra variable independiente y el resultado de la política pública de educación obligatoria, nuestra variable dependiente.

La primera hipótesis planteada en el estudio entiende que las normas y principios formales o informales establecidos en un momento determinado en la política de educación influyen desde el momento en que se establecen en la política de educación obligatoria, reforzándose su influencia con el transcurso del tiempo. Esta hipótesis se podría entender parcialmente validada en los casos estudiados, pues los principios que informan la educación, una vez establecidos, se mantienen a lo largo del tiempo e influyen tanto en el comportamiento de los actores como en el resultado de la política de educación

La segunda hipótesis planteada en el estudio entiende que la gobernanza por sí sola, como forma de gestión de lo público, influye, pero no lo suficiente como para alcanzar un mejor resultado en la educación obligatoria. Esta hipótesis se podría entender parcialmente validada en los casos estudiados, pues parece que existen otros factores que influyen más en el resultado de la educación y que los principios configuradores de la gobernanza de la educación no son suficientes por si solos para alcanzar un mejor resultado de la educación.

Las conclusiones de la presente investigación tratan de aportar una pieza más al puzle que conforma la política de educación, en la cual influyen multitud de variables y factores, y lo hace desde un enfoque neoinstitucional del análisis de la política de educación.

Palabras clave: ANÁLISIS DE RESULTADO POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN; ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL; INSTITUCION; GOBERNANZA; DINAMARCA; ESPAÑA; COMUNIDAD DE MADRID; JUNTA CASTILLA Y LEON. PERÍODO 1953-2012

INTRODUCCIÓN

I. Planteamiento y relevancia de la investigación

La presente investigación es un análisis de la influencia de la institución y la gobernanza en el resultado de la política pública de educación en el marco de países o regiones europeas que se configuran o se pueden clasificar en algunas de las formas de estado de bienestar.¹ Para ello vamos a utilizar diferentes factores e indicadores de la educación relativos a la institución y la gobernanza y a observar en qué medida afectarían al

¹La configuración más utilizada es la de ESPING-ANDERSEN (1993), que plantea una clasificación de los estados de bienestar partiendo de los siguientes factores: cada régimen del bienestar se basa en una determinada interacción entre el Estado y el mercado, dando lugar a diferencias entre los países; y los regímenes del estado de bienestar se diferencian por el grado de desmercantilización que sus políticas provocan, por la estratificación social y el modo en que influyen en el mercado de trabajo. Con esta base, plantea una investigación comparada de 18 de las democracias industriales más avanzadas, que da como resultado tres tipos de estado de bienestar:

-Estado de bienestar liberal: estado subsidiario que ayuda a quien no tiene medios, realiza escasas transferencias universales, no favorece la desmercantilización, no elimina la estratificación y prima el mercado frente al Estado en la provisión de bienes; casos típicos: Estados Unidos, Canadá y Australia.

-Estado de bienestar corporativo: busca el mantenimiento de las clases, se vinculan los derechos al estatus, estado subsidiario de la familia, discrimina a la mujer y favorece la maternidad; algunos ejemplos son Francia, Italia, Alemania y Austria.

-Estado de bienestar socialdemócrata: parte del principio del universalismo y la desmercantilización, busca la eliminación de la diferencia de clases, trata de emancipar al individuo del mercado y de la familia tradicional, fomenta la independencia de la mujer y busca el pleno empleo para garantizar los ingresos necesarios para el mantenimiento del sistema; algunos ejemplos son Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia.

- Posteriormente, ESPING ANDERSEN, en su obra *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*, publicada en el año 2000, añade en el marco de Europa el modelo mediterráneo.

resultado de la política pública de educación. Todo ello en un período determinado de tiempo que coincide con la expansión y crisis de los estados de bienestar.²

Tras la Segunda Guerra Mundial comienza una gran expansión de los estados de bienestar en las democracias occidentales que tienen por objeto la intervención del Estado en aras de conseguir tanto unos umbrales mínimos de bienestar como el desarrollo de los derechos de sus ciudadanos (PÉREZ NIETO, 2005).³ Esta expansión da lugar a un crecimiento de los aparatos estatales y del gasto público, así como un aumento de la regulación y la confusión de los límites de lo público y lo privado. Y también surge la necesidad de legitimar lo público por medio de la eficacia (FERNÁNDEZ, 2008).

Es innegable el establecimiento y desarrollo en la mayoría de los países desarrollados de algún tipo de modelo de bienestar, conformando políticas públicas que han ido evolucionando y creando nuevos servicios y derechos en favor de los ciudadanos. Esta institucionalización de los estados del bienestar ha provocado diferentes análisis acerca de las variables y elementos que los conforman, siendo los períodos de crisis los más proclives al replanteamiento de las políticas públicas.

² Como señala RUBIO LARA (2002, págs. 113-114) el estado de bienestar o *welfare state* es el término generalizado para aludir a un tipo de Estado caracterizado por su intervención en la economía con el objetivo de mantener el pleno empleo mediante la creación de un sector público económico y la simple regulación del mercado. También se caracteriza por la prestación de un conjunto de servicios de carácter universal con los que garantizar un nivel mínimo de ingresos de la población, todo ello entendido como un derecho de los ciudadanos, no como caridad pública.

³ (PÉREZ NIETO, 2005, pág. 16) destaca el origen de los modernos Estados de bienestar en el último cuarto del siglo XIX, en las políticas públicas de carácter asistencial implementadas por Bismarck en Alemania. Y lo hace con una estrategia conservadora, ya que pretendía que la clase obrera dependiera de Estado, en vez de buscar la independencia o desmercantilización del ciudadano respecto del Estado o la sociedad.

La primera gran crisis que obliga a replantear el estado de bienestar y, por ende, las políticas públicas, se produce a partir del año 1970. Se ponen en cuestión, entre otros, el tamaño del sector público y el nivel de gasto público. Los principios y forma de gestión de lo privado se comienzan a aplicar a lo público en conceptos como eficiencia, equidad y ahorro (PÉREZ NIETO, 2005). Se comienza a dar importancia al análisis de las políticas públicas como forma de mejorar lo público. El auge del *policy analysis*⁴ se desarrolla en la medida en que crece el estado de bienestar; entre otros, son el desarrollo del gasto público, la expansión de la acción pública en la posguerra y el intervencionismo los que provocan el desarrollo del análisis de política pública (HARGUINDEGUY, 2013).⁵

Los países que han desarrollado alguna forma de estado de bienestar podrían ser los que han dado lugar a ciudadanos que esperan más de lo público.⁶ De forma que los poderes públicos buscan fórmulas y se plantean la idoneidad de las políticas públicas y de su alcance. En los países europeos,⁷ con carácter general, las políticas públicas se establecieron para el desarrollo de los derechos sociales de los ciudadanos y la mejora de su bienestar.

⁴ El término inglés *policy analysis* se usa para referirse al análisis de política pública.

⁵ FERNÁNDEZ (2008, pág. 495) destaca la importancia del enfoque de análisis de política pública para superar las limitaciones del instrumental analítico de los estudios administrativos pensados para Estados liberales, pero no para los modelos de estado de bienestar, distintos tanto en sus actividades como en su legitimidad.

⁶ DEL PINO & RUBIO LARA (2016, pág. 27) destacan la consolidación del estado de bienestar en los Estados modernos, pero matizan que «su alcance en términos económicos y sus implicaciones sociales y políticas son objeto de críticas que han llegado a poner en cuestión su existencia en las últimas décadas. Además, la crisis financiera que se inició en 2007 ha añadido nuevas presiones al sistema de protección social de la mayoría de los países».

⁷ Como señalan MORENO & MARI-KLOSE (2016, pág. 139), España, junto con Grecia, Italia y Portugal, se enmarcan en el régimen mediterráneo de bienestar, marcado por la tardía industrialización y el papel relevante de la familia.

Ya en el presente siglo XXI, la crisis mundial que se originó en 2008 ha producido, de nuevo, un replanteamiento de todo lo que significa el estado de bienestar: sus políticas públicas y el nivel de gasto público adecuado y sostenible, todo ello ante la quiebra o el endeudamiento excesivo de muchos países.

Dentro de las políticas que desarrollan el estado del bienestar, la educativa es una de las claves para la consecución de sus objetivos. Es notoria la relevancia de la educación para superar períodos de crisis, así como para el progreso de los Estados. La educación es una herramienta fundamental para conseguir un mayor nivel de desarrollo y bienestar en la ciudadanía.⁸

Los ciudadanos también perciben la importancia de la formación y la educación en varios sentidos: el primero, para conseguir un trabajo y poder tener una vida mejor; y el segundo, para evitar la pobreza o salir de ella. Y entienden que actualmente está fallando el sistema educativo, en general, como indicador de capacitación y educación para la vida en sociedad. Si bien no es unánime el interés por la educación por parte de los ciudadanos y sus países, sí que podemos destacar algún ejemplo de la importancia que se le da en la UE.

En el caso de la UE, la estrategia de Lisboa se proponía alcanzar en 2010 «la Europa del conocimiento» y hace una apuesta decidida por la educación y la necesidad de su mejora en el marco de la Unión Europea.⁹ Esta estrategia ha sido renovada con una

⁸ ALEGRE CANOSA & SUBIRATS HUMET (2016, pág. 342) destacan que la educación «es un tema de gran significación, dada la más que demostrada conexión entre educación y oportunidades sociales en el plano individual y en el colectivo».

⁹ El MECD (2011) señala que el objetivo estratégico de Lisboa fue formulado del modo siguiente: «Convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y

nueva hasta el 2020, fijando un nuevo marco para la cooperación europea en educación y formación. La Comisión Europea estableció dentro de su estrategia y como objetivo prioritario para el 2020 «reducir el porcentaje de abandono escolar, que debería ser inferior al 10 %, y que al menos el 40 % de la generación más joven tuviera estudios superiores completos» y como iniciativa emblemática de la UE: «Juventud en movimiento», que tiene por objetivo reforzar los resultados de los sistemas educativos y consolidar el atractivo internacional de la educación superior europea” (UE, 2010).

En el marco de la Unión Europea, los eurobarómetros¹⁰ sitúan la mejora de la educación y de la formación profesional como la opción más valorada para la salida de la crisis y mejora de la economía, siendo la opción elegida por los ciudadanos europeos tanto antes como después de la crisis de 2008 (COMISION EUROPEA, 2009 y 2011).¹¹ Por todo lo anterior es adecuado y relevante el análisis de la política de educación para tratar de

dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con más cohesión social» (Consejo Europeo de Lisboa, año 2000).

¹⁰ Encuestas realizadas a nivel de la UE, referentes a cuestiones de todo tipo que afectan a la UE.

¹¹ Además, en el caso de España, las encuestas del CIS, se destaca el sistema educativo como un problema para los ciudadanos, estando presente de manera continuada en el tiempo, dentro de los seis problemas principales que preocupan al ciudadano español. Las encuestas destacan que los ciudadanos perciben, que el adquirir una buena formación educativa y la experiencia profesional garantizan la consecución de un empleo. Siendo el trabajo de mayor calidad y remuneración a mayor formación adquirida por el trabajador. (CIS, BAROMETRO FEBRERO 2010, 2013, 2014, 2015). En los barómetros del CIS, los encuestados ubican a la educación como uno de los principales problemas de España al ser preguntado: “¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero? (MULTIRRESPUESTA)” ¿Y cuál es el problema que, a Ud., personalmente, le afecta más? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero? (RESPUESTA ESPONTÁNEA). ¿Y cuál es el problema que, a Ud., personalmente, le afecta más? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero? (MULTIRRESPUESTA). En este sentido (VILLAR, 2012) llega a la conclusión de que «las diferencias en los resultados educativos tienen consecuencias importantes en el desarrollo, la generación de riqueza y el mercado laboral. Aunque una mayor riqueza no implica necesariamente una mayor educación de los individuos, sí hay evidencia de que una mayor educación produce ventajas en la generación de renta y empleo».

aportar a su mejora, incidiendo en algunos aspectos de la misma y buscando aportar alguna pieza del puzle que conforma la educación.

La política pública de educación se puede analizar desde diferentes formas y con distintos sistemas, todos ellos valiosos. En nuestra investigación, partimos de las diferentes etapas en las que se puede clasificar una política pública: desde que la educación se incorpora a la agenda política, la toma de decisiones de la educación, la formación, desarrollo, y hasta el resultado y la evaluación de la educación en el ámbito de aplicación de la política pública. Y de todos ellos seleccionamos el *output*, el resultado de la educación, de forma que trataremos de poder valorar la influencia de la institución y la gobernanza en el resultado de la política y lo ponderamos en términos de la equidad¹² con la que se consiguen dichos resultados.

Con las variables que vamos a destacar, se busca resaltar la importancia y la influencia de la institución como elemento clave de la política pública frente a otras variables. Para ello nos apoyamos en la gobernanza como sistema actual de gestión de lo público y prisma para analizar el resultado de la política de educación. Es presumible que este análisis de las instituciones y de la gobernanza nos permita llegar a conclusiones en relación al resultado de la política pública de educación y así poder verificar las preguntas e hipótesis de la investigación referidas al grado de influencia de la institución y la gobernanza en dicho resultado.

¹² LEVIN (2003) establece dos dimensiones de la equidad. La primera es la imparcialidad, que, básicamente, significa asegurar que las circunstancias sociales y personales, como el sexo, la condición socioeconómica o el origen étnico, no sean un obstáculo para desarrollar el potencial educativo.

La segunda es la inclusión, es decir, garantizar un estándar mínimo básico de educación para todos; por ejemplo, que cada persona sepa leer, escribir y hacer operaciones simples de aritmética. Las dos dimensiones están estrechamente entrelazadas: atacar el fracaso escolar ayuda a superar los efectos de las privaciones sociales que a menudo provocan dicho fracaso

Las instituciones establecen las reglas del juego y la gobernanza, cómo se juega, cómo se gestionan dichas reglas. La gobernanza como forma de gestión de la política pública nos debería ayudara a profundizar en cómo se produce el juego entre los actores: si cumplen o no las reglas del mismo, en qué medida se cumplen, si intervienen todos los actores de la política pública, cómo afectan al resultado de esta y la relación entre los actores.

Pretendemos realizar un análisis del resultado de la política pública de educación. Para ello, vamos a fijar los indicadores adecuados que nos ayuden a observar cómo influye la institución en el resultado de esta política, en qué medida se aplican o cumplen los principios de gestión de la gobernanza y qué resultados se obtiene con este sistema de gestión en esta política. Los indicadores que vamos a utilizar están orientados a observar el nivel de conocimiento e instrucción alcanzado por los alumnos en un momento determinado de su formación educativa, así como la equidad de la educación obligatoria en los casos seleccionados, analizando las tasas de fracaso escolar, las de escolaridad, la homogeneidad de los resultados de los estudiantes y otros elementos del contexto socioeconómico. Con ello queremos evaluar si el nivel de conocimiento alcanzado se produce en un ámbito de equidad dentro del sistema de educación obligatoria.

Dentro de la política pública de educación, es necesario acotar un ámbito concreto y unos casos específicos que van a ser nuestro objeto de estudio y nuestra unidad de análisis: la política pública de educación obligatoria en los casos de Dinamarca y España. En el caso de España desarrollaremos los subcasos de las CC. AA. de Madrid y Castilla León, donde analizaremos los resultados obtenidos en la educación obligatoria y cómo han afectado a la institución y a la gobernanza, todo ello en un período de tiempo determinado: desde el año 1953 al 2012.

Dentro de la política pública de educación, y con el fin de acotar la investigación en unos términos homogéneos, la hemos limitado al ámbito de la educación obligatoria, que es aquella parte de la instrucción de los ciudadanos de un Estado o región determinados que han de completar a lo largo de un número determinado de años. Además, se trata de un derecho constitucional protegido en la mayoría de los países de la OCDE.

Una mejor educación contribuya a un mayor desarrollo económico de la sociedad, destacando la importancia de la cantidad y calidad de la educación obligatoria para un futuro desarrollo de los alumnos en el mercado del trabajo y para superar mejor los períodos de crisis.¹³

Nos interesa el estudio de la política pública educativa de los diferentes países o regiones para tratar de entender cuáles son los elementos que mejoran el resultado de la educación. Es relevante comparar y analizar lo que hacen en otros países y entornos; qué debates tienen; que problemas, soluciones y resultados obtienen con dichas políticas¹⁴; cómo diseñan las políticas públicas para conseguir alcanzar sus fines últimos. Nos interesa, además, la gestión de la política pública, la gobernanza de la educación, cómo son los métodos de evaluación y cuáles son las mejores prácticas.

Con el conocimiento adquirido, dada la variedad de estudios e investigaciones realizadas, se podría tratar de mejorar la política pública de educación en aquellos países que tienen dificultades en esta materia, con altas tasas de fracaso escolar y de paro

¹³ VILLAR (2012) destaca cómo una mejora de 50 puntos en el resultado de PISA repercutiría en el empleo y la productividad, que originaría en España una mejora del 1 % del PIB por año

¹⁴ BULCOURF & CARDOZO (2008) señalan la relevancia del estudio comparado de las políticas públicas.

juvenil, o donde sus resultados están por debajo de lo esperado de acuerdo con los indicadores admitidos internacionalmente para comparar la educación o porque no coinciden con las expectativas de la inversión realizada en educación.

Nos interesa, desde el punto de vista de la ciencia política, estudiar la política pública de educación obligatoria en diferentes países y regiones para analizar y entender qué resultados han obtenido con sus instituciones, con sus estructuras políticas, con sus modelos de democracia, tratando de investigar cómo han afrontado los cambios en la gestión de lo público y qué resultados han obtenido con dichos cambios.

Queremos tratar de analizar si la política pública de educación obligatoria cumple el fin para el que se estableció en términos de resultados, calidad y equidad. En este sentido, debemos establecer cuál es el fin propio de la educación. Uno de ellos es conseguir el mayor nivel de instrucción o formación de los estudiantes o los receptores de la política pública. Pero puede ser que el fin último de la política educativa de un Estado o región priorice la igualdad de todos los estudiantes, que todos alcancen el mismo nivel de estudios, aunque sea con un menor nivel de formación. Este hecho es importante, ya que el resultado de la política pública debería medirse conforme a los objetivos que establece.

En nuestra investigación, vamos a comparar los casos seleccionados por sus resultados en la evaluación PISA, desarrollada por la OCDE. Los resultados de este informe los consideramos como una referencia válida (en los términos que argumentaremos en esta investigación). Llevaremos a cabo un análisis comparativo de la evolución de ciertos indicadores con respecto a la del resultado de PISA.

La relevancia del estudio planteado radica en que podría ayudar a establecer conclusiones mediante el análisis del resultado de la política pública, de forma que se ponga de relieve en qué medida el diseño institucional de la política pública, su evolución y la determinación de las reglas del juego de la política pueden influir en el resultado de esta.

En el mismo sentido, la gobernanza puede ayudar al éxito o fracaso de la política pública, ya que indica en qué medida se cumplen los requisitos democráticos, de calidad y equidad necesarios aplicables a cualquier política pública. También podría ayudar al análisis de la influencia de la gobernanza como forma de gestión de la política pública en el resultado de esta. Las conclusiones que se obtengan deben ser tomadas con cautela, ya que en la política de educación son muchos los factores que influyen en el resultado, siendo la influencia de los diferentes factores distinta en cada región, de acuerdo al contexto político, social, cultural y económico en que se desarrolla la educación.

La investigación también trata de aportar luz al debate existente sobre la eficacia del gasto público en educación y la forma de financiación pública de centros públicos y privados. Y pretende sacar conclusiones que contribuyan al conocimiento político, de forma que permita aportar algo a mejorar la calidad de la gestión y el diseño de las políticas públicas de educación obligatoria.

II. Preguntas de investigación, hipótesis y metodología

Como pregunta de la investigación nos planteamos la siguiente:

- ¿Qué influencia tienen la institución y la gobernanza en el resultado de la política pública de educación obligatoria?

Como hipótesis de trabajo (HT), establecemos las siguientes:

HT1. La institución, como conjunto de reglas formales e informales, influye desde que se establece en la política de educación obligatoria, reforzándose su influencia con el transcurso del tiempo.

HT2. La gobernanza, por sí sola, como forma de gestión de lo público, influye, pero no lo suficiente como para alcanzar un mejor resultado en la educación obligatoria.

Con esta pregunta de investigación y las hipótesis de trabajo pretendemos analizar la influencia de las instituciones y la gobernanza en las políticas públicas. Nos planteamos preguntas del tipo: ¿importan las instituciones? (NORTH, 1990; WEAVER, R., & ROCKMAN, B. (1993)).¹⁵ Para ello, vamos a realizar un estudio de casos del resultado de la política pública bajo el prisma de la institución y la gobernanza de la educación obligatoria.

¹⁵ Se trata de un estudio de *public policy* y *policy analysis*, en el sentido destacado por HARGUINDEGUY (2013).

Realizaremos un análisis de implementación e impacto de la política pública atendiendo al *input* y el *output* de la educación en los casos seleccionados. Es un estudio comparado, centrado en la institución y en la forma de gestión de la política pública, un análisis de gestión pública (*public management*) y también un estudio de análisis de resultados (*evaluation research*). Este tipo de análisis de resultados o del impacto de la política pública se centran normalmente en políticas concretas y sus efectos, y suelen ser análisis cualitativos o de series temporales (COLINO, 1997).¹⁶

El objetivo es dar respuesta a las preguntas e hipótesis de la investigación en el marco de la política pública de educación obligatoria de Dinamarca y España y en los subcasos de las CC. AA. de Madrid y Castilla y León durante el período 1953-2012.

El diseño de la investigación se establece con el fin de validar las preguntas e hipótesis señaladas. Para el desarrollo y la respuesta de las preguntas principales y subyacentes planteamos dos dimensiones que definen la política pública analizada y que deben permitirnos el análisis de la institución y la gobernanza: la dimensión política y la dimensión educativa.

- Dimensión política: estudiamos las características de la población y los rasgos generales de los sistemas políticos democráticos de los casos estudiados, y para ello nos apoyamos en la clasificación de LIJPHART (2000)¹⁷, que distingue entre las

¹⁶ COLINO (1997) destaca numerosos ejemplos representativos de análisis de impacto de las políticas públicas, como los de Hewitt (1977), Mayntz (1993) y Castles y Mitchell (1992), entre otros.

¹⁷ LIJPHART (2000), tras incidir en la importancia del sistema electoral mayoritario o consensual, hace un análisis comparado de instituciones políticas básicas de treinta y seis países y llega a la conclusión de que, pese a que en un primer análisis puede parecer mejor sistema el mayoritario, pues favorece decisiones rápidas, esto no significa que sean efectivas, ya que con el cambio de Gobierno se cambiarán dichas decisiones. En cambio, con un sistema de

democracias mayoritarias y las consensuales. Observamos la evolución de la dimensión política, centrada en cómo afectan el modelo de democracia, la alternancia política y las reformas de tipo político al resultado de la educación obligatoria.

- Dimensión educativa: analizamos la evolución del resultado de la política pública de educación obligatoria y las principales reformas en el sistema educativo obligatorio de los casos analizados, todo ello bajo el prisma de la institución y la gobernanza de la educación.

En la dimensión educativa vamos a analizar la evolución de la educación obligatoria en cada caso, destacando aquellas normas y reformas que podrían afectar a las variables indicadoras de la educación obligatoria en la presente investigación. En este sentido, de acuerdo con el desarrollo del marco teórico desarrollado en el siguiente capítulo, vamos a realizar un análisis de política pública neoinstitucional centrado en los actores, de forma que nos permita conjugar la relevancia de la institución con el papel de los actores en la política pública. Este papel lo determinamos por la gobernanza y el desarrollo de sus principios, de acuerdo con el Libro Blanco de la Unión Europea creado en el año 2001.

Como indicadores, hemos seleccionado el nivel de gasto público en educación; el modo de gestionarla; la forma de la provisión y financiación de la educación obligatoria; la evaluación de alumnos, centros y profesores; el resultado de la evaluación PISA; y, desde el punto de vista de la equidad de la educación, las tasa de escolarización, de

representación consensual que exija consenso y coaliciones, las decisiones, una vez tomadas, duran más. En su estudio demuestra que las democracias consensuales consiguen mejores resultados en el control de la inflación, así como mejores resultados en la mayoría de las variables macro y de violencia (son sociedades menos violentas).

idoneidad; la homogeneidad del resultado entre los alumnos evaluados; la renta per cápita en relación al PIB; el nivel de estudios alcanzado por los habitantes del caso analizado; y el nivel de estudios y el número de alumnos que estudian en centros públicos y privados.

Con estos indicadores trataremos de establecer si existe dependencia del camino (*path dependence*) en la política pública de educación obligatoria en los casos estudiados, es decir, si la institución influye en la permanencia de las reglas del juego ya establecidas, reforzándose con el tiempo, y cómo influye la implementación de la gobernanza como forma de gestión. Queremos analizar si es positiva la descentralización educativa, si la evaluación de alumnos, centros y profesores influye en el resultado de la educación obligatoria, o si influye que la financiación de la educación sea privada o pública y la existencia de centros privados y públicos.

Se establece como marco de estudio el análisis de la educación obligatoria, ya que un estudio de todo el sistema educativo excedería el fin de esta investigación, entendiendo, como ya hemos mencionado, que la educación obligatoria es significativa en todos los países por ser la educación que todos deben recibir, frente a otros ámbitos de la educación, como la superior, que tiene carácter voluntario. Esto permite una mayor homogeneidad en la información y en la validez de la comparación. No obstante, se señalan aquellos cambios que, a grandes rasgos, afectan al sistema educativo en su conjunto.

Establecemos como unidad de análisis, que es nuestro objeto de estudio, la política de educación obligatoria en los casos de Dinamarca y España, así como en los subcasos de Madrid y de Castilla y León, y lo hacemos siguiendo a LANDMAN (2011), quien nos indica que el estudio de casos permite realizar todos los pasos del proceso de

comparación científica: la descripción contextual, el diseño de las clasificaciones, la verificación de hipótesis y la realización de predicciones.

Son útiles para generar material que permite desarrollar otros estudios comparados, si bien tiene limitaciones a la hora de establecer conclusiones y generalizaciones por el número limitado de casos y se debe tener cuidado en no caer en el sesgo de selección, así como tratar de utilizar y aplicar conceptos que puedan ser utilizados por otros investigadores y así favorecer el conocimiento científico.

En el ámbito de la política comparada, la unidad de comparación es el Estado nación, los países (LANDMAN, 2011). Pero frente a la postura tradicional, que solo establece comparaciones entre Estados, se desarrolla una corriente que defiende la que se da entre países y regiones (MONZON, 2007).

La comparación entre países puede dar un resultado no homogéneo, produciendo conclusiones erróneas, o válidas, pero solo para las regiones que se encuentren en la media de los resultados obtenidos por el país en su conjunto. Esto puede estar motivado porque alguno de los países objeto de análisis esté organizado en regiones poco homogéneas, con resultados muy dispares en cada una de ellas, por lo que las conclusiones pueden no ser las adecuadas (MONZON, 2007).

En esta misma línea entendemos que, al igual que la comparación entre países, es posible plantear la comparación de países y regiones, o de países pequeños y regiones que sean homogéneos en cuanto a sus características principales. De forma que se puedan obtener datos y estadísticas comparables que nos permitan analizar los resultados y llegar a conclusiones válidas. (VILLAR NOTARIO, *et al.*, 2012;

OLIVERA LAHORE, 2008; CARABANA, 2008; GARCÍA RUIZ, 2010; PÉREZ GARCÍA & URIEL JIMÉNEZ, 2016 ;DEL TORO & MORCILLO, 2011).

En nuestro estudio son objeto de comparación Dinamarca y España como países, pero también se introducen dos comunidades autónomas españolas, Madrid y Castilla y León, que vamos a considerar como subcasos. La comparación es relevante y de especial valor, pues Dinamarca se encuentra entre los países del mundo con mayor gasto público en educación, en relación a su PIB, y en gasto por habitante, y los subcasos de Madrid y Castilla y León tienen un gasto público muy inferior.¹⁸

En todos los casos, los resultados obtenidos en el informe PISA son superiores a la media de la OCDE en este índice global de evaluación de alumnos. Por ello se pueden obtener conclusiones interesantes que nos ayuden a responder a las preguntas de investigación y a verificar nuestras hipótesis, tratando de observar en las conclusiones qué importancia tienen la institución y la gobernanza en el resultado de la política pública de educación.

Los casos seleccionados son relevantes para la investigación, debido a que son dos modelos de bienestar distintos y tienen una diferencia relevante en el nivel de gasto público en educación con respecto al PIB. Estas diferencias, comparadas con los resultados en PISA, nos deben permitir sacar conclusiones sobre la institución y la gobernanza en la educación y la importancia del nivel de gasto público en el resultado de la educación y su equidad.

¹⁸ DEL TORO y MORCILLO (2011) realizan un análisis de las actividades de campo en la educación secundaria comparando los casos de Dinamarca y España; en particular, de la Comunidad de Madrid, lo que refuerza el valor del enfoque comparativo entre países y regiones.

Desde un punto de vista metodológico, el caso de Dinamarca resulta de interés por la homogeneidad de la población danesa, la tasa de poder adquisitivo alcanzado y su nivel de gasto público en relación a su producto interior bruto. En el período de tiempo analizado se dan cinco alternancias o cambios de partido político en el Gobierno de Dinamarca, lo cual nos permite estudiar la influencia de la institución frente a la alternancia del partido político que gobierna. Así, se estudia el período que va desde el año 1953, que coincide con la aprobación de la actual constitución de Dinamarca y el establecimiento de una mayoría socialdemócrata, hasta el 2012, el último que hemos considerado, por ser coincidente con los últimos resultados de PISA en el momento de la elaboración de la tesis y por coincidir con la información y los datos de las diferentes variables e indicadores analizados.

El segundo caso seleccionado es España, y dentro de ella, Madrid y Castilla y León. Esto es así porque la descentralización que se produce en España con la llegada de la democracia en 1978 hace que deba analizarse su caso como país desde aquel año y hasta que se transfieren las competencias de Educación a las comunidades autónomas, que en los casos de Madrid y Castilla León se produce en el año 1999. Ambas comunidades autónomas fueron gobernadas por el Partido Popular durante el período analizado. El hecho de que sea el mismo partido político el que gobierna en ambas CC. AA. permite analizar cómo se comporta un mismo partido en dos regiones distintas, una comparación que aporta riqueza a la investigación realizada y que permite extraer conclusiones acerca de la influencia de la descentralización en el resultado de la educación.

Madrid es una comunidad autónoma del Estado español que se presenta como una de las regiones más avanzadas en términos de PIB y más desarrolladas desde un punto de

vista económico y social. También destaca por los numerosos programas educativos puestos en marcha (GARCÍA RUIZ, 2010).

En el caso de la política de educación obligatoria en Madrid, resulta de interés la evolución de las ratios y magnitudes de la educación una vez recibida la competencia por parte del Estado, ya que nos permite observar la influencia de la institución y la evolución de la gobernanza como forma de gestión de la política pública en el resultado de la educación obligatoria.

Tabla 1. Algunas magnitudes de los casos analizados en la investigación.

AÑO 2011	DINAMARCA	CASTILLA Y LEÓN	MADRID	ESPAÑA
POBLACIÓN	5.580.516	2.540.188	6.498.560	47.265.321
POBLACIÓN EXTRANJERA	600.674 (10.67%)	172.816 (6,8%)	1.067.585 (16,5%)	5.730.667(12,12%)
% DE ALUMNOS EXTRANJEROS *	8,70%	7,40%	12,20%	9,10%
PIB PER CÁPITA	44.200 €	23.146 €	29.731 €	23 €
POBLACIÓN ESCOLARIZABLE DE 0 A 24 AÑOS	30,40%	21,40%	25,40%	25,20%
GASTO TOTAL EDUCACIÓN/PIB	8,74%	4,80%	4,80%	4,80%
ÍNDICE PISA 2009*	499	502,3	511	484
ÍNDICE PISA 2012*	498	511	510,66	489,33

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (2009 y 2012); (MECD, 2012); (Ministerio de Educación de Dinamarca, 2012). *Porcentaje de Alumnos extranjeros en la educación no universitaria; *Índice PISA 2009 y 2012, resultante de la media aritmética de las tres competencias evaluadas.

En el caso de Castilla y León, también se trata de una comunidad del Estado español, y si bien tiene un menor porcentaje de población inmigrante, ha crecido de manera significativa durante los últimos años de análisis del estudio. Es la que tiene una menor población y una menor renta en relación al PIB, coincidiendo con el caso de Madrid en cuanto al bajo nivel de gasto por habitante en educación. En la tabla 1 se destacan

algunas magnitudes mencionadas y además otras relativas al porcentaje de alumnos extranjeros, población escolarizable, y resultados en el índice PISA 2009 y 2012 de Dinamarca y España y de los subcasos de Madrid y Castilla y León. El estudio comparativo entre diferentes países o entre regiones de diferentes países nos permite observar, eliminando similitudes por proximidad geográfica, etnográfica o cultural, cómo funcionan sus políticas públicas. Por ello es útil observar la evolución de los mejores sistemas de educación, para tratar de obtener conclusiones que nos permitan mejorarla. Entendemos que son los casos relevantes y adecuados para el objetivo de esta investigación.

Metodológicamente, es un estudio diacrónico y explicativo que analiza la evolución de la política pública de educación obligatoria a lo largo del tiempo, tomando como punto de partida la implantación del estado de bienestar tras la Segunda Guerra Mundial.

Tratamos de analizar si con el transcurso del tiempo los principios y reglas fijados por la institución y desarrollados por la gobernanza de la política pública de educación obligatoria varían con los cambios del partido político en el Gobierno o si, por el contrario, se han institucionalizado de tal forma que no cambian.

Queremos observar si se han institucionalizado los principios y reglas para los actores partícipes en la política, Analizando en que cambia la política pública de educación en el tiempo, analizando la dimensión política y de educación, centrandolo en la evolución del resultado de la política pública bajo el prisma de la institución y la gobernanza. Diferentes autores han utilizado enfoques institucionales para realizar análisis de política pública, entre otros, nos interesa destacar a PETERS (2003); ASTIZ (2011); SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE (2012); y ZURBRIGGEN (2006 y 2011).

En esta investigación seguimos la base teórica establecida por ZURBRIGGEN (2006), que utiliza el modelo desarrollado por SCHARPF (1997). El dilema entre el análisis de la institución o el de los actores se supera por medio de la integración de ambos en las denominadas *policy networks*. Estas son redes sectoriales de intereses entre actores diversos centrados en políticas específicas y con marcos institucionales concretos (MARSH y RHODES, 1992; SUBIRATS, 1994) Este enfoque será objeto de desarrollo en el marco teórico.

En la investigación, vamos a utilizar técnicas de tipo cualitativo y cuantitativo. Para el estudio, nos serviremos de indicadores que determinan la gobernanza de la educación y que nos permiten analizar aquellos aspectos que nos interesan de la política pública de educación. Con este objetivo, debemos delimitar los siguientes aspectos:

Para el análisis, estableceremos indicadores que consideramos relevantes y que nos deben permitir analizar la evolución de la política de educación bajo el prisma de la institución y la gobernanza. Para ello, utilizaremos la información estadística obtenida de fuentes públicas tanto en soporte documental como por medio de webs oficiales, así como de la literatura científica existente.

En este punto, debemos destacar que, siendo la educación una materia tratada no solo por la ciencia política, sino por otras ramas del conocimiento, hemos considerado necesario y relevante acudir no solo a bibliografía politológica y politólogos, sino también a otros autores procedentes de las ciencias de la educación, económicas, las de la educación y derecho político, acudiendo también a fuentes oficiales y utilizando datos y estadísticas de organismos internacionales o nacionales.

Una vez establecido lo anterior, realizamos un estudio y un análisis descriptivo y explicativo del sistema educativo obligatorio en Dinamarca y en España, así como en los subcasos de Madrid y Castilla y León a lo largo del tiempo, destacando las claves de la evolución del sistema educativo, en general, y de la educación obligatoria, en particular, y de los indicadores seleccionados que consideramos apropiados para validar nuestras preguntas de investigación e hipótesis de trabajo. Por otro lado, realizaremos un estudio cuantitativo de la evolución en el tiempo del gasto público en educación, y para ello compararemos por medio de estadísticas oficiales el contenido y la evolución de las variables que definen el resultado de la política pública.

Para el desarrollo de nuestra investigación, vamos a utilizar indicadores internacionales oficiales y, de una manera especialmente relevante, el indicador establecido por la OCDE denominado Informe PISA, que se comenzó a aplicar en el año 2000. También utilizaremos los indicadores suministrados por organismos oficiales nacionales e internacionales, que definiremos y estableceremos sus límites a los efectos de esta investigación en el marco teórico.

El resultado de la educación obligatoria es nuestra variable dependiente y sobre la que vamos a observar su trayectoria en función de los cambios y la evolución de las variables independientes, que son la institución y la gobernanza. Una vez fijados las variables, debemos desarrollar y operacionalizar los indicadores, de modo que nos permita observar los cambios y la evolución de la política pública a lo largo del tiempo.

Las variables seleccionadas están orientadas al análisis del resultado de la política pública de educación, que es el *output* de la política de educación y la equidad con la que se alcanzan dichos resultados. Los indicadores recogen las diferentes dimensiones del sistema educativo bajo el prisma de la gobernanza de la educación. En este punto,

seguimos los principios establecidos por la UE en el Libro Blanco de la gobernanza europea (COMISION EUROPEA, 2001). Estos indicadores que derivan de la gobernanza son utilizados por otros autores para estudiar la política pública de educación. En este sentido, ASTIZ (2011) y otros autores parten de la gobernanza para analizar la gestión de las diferentes políticas públicas desarrolladas por los Gobiernos, tratando de determinar cómo afecta a su desarrollo y resultados, así como al cumplimiento de los objetivos marcados por dichas políticas (KEHM, 2012); (BAÑON I MARTINEZ & TAMBOLEO GARCIA, 2015); (CRESPO GONZALEZ, 2015).

La presente investigación pretende analizar y valorar dos aspectos relevantes de las políticas públicas: la eficacia y la coherencia (CALERO y BONAL, 1999). Para la eficacia, que consiste en valorar en qué medida se alcanza el objetivo de la educación, analizaremos tanto la evolución del gasto público en educación, incentivos y penalizaciones a los actores que participan en la educación como si estos cumplen su objetivo. La coherencia consiste en el análisis conjunto de los indicadores mediante la observación del grado de cumplimiento del objetivo fijado en la política pública y realizado en el marco institucional de la educación obligatoria en los casos seleccionados.

Teniendo en cuenta lo anterior, utilizaremos en la investigación los siguientes indicadores¹⁹:

A. Las leyes y reglas que marcan la educación obligatoria en el período analizado, de forma que se pueda ver cómo evoluciona la institución, si cambia o permanece a pesar

¹⁹ VAILLANT (2012) utiliza en su estudio indicadores relativos a la gobernanza de la educación con un enfoque neoinstitucional.

de los cambios del partido político en el Gobierno. Habrá que distinguir en cada caso, además, de qué tipo de democracia se trata, si mayoritaria o de consenso.

B. La evolución de la forma de gobierno de la educación obligatoria: su nivel de descentralización con respecto a la organización institucional y la forma de participación de los actores fundamentales en la política (poderes públicos, centros escolares, profesores, alumnos y padres).

C. El sistema de financiación de la educación obligatoria: cómo se financia la educación obligatoria —diferenciando entre financiación pública y privada y describiendo cómo se formaliza y evoluciona— y cómo se desarrolla el sistema de provisión de plazas educativas (si hay libertad de elección de centro escolar por parte de los padres).

E. La evaluación de la educación: analizando la evaluación de los diferentes actores relevantes en la política pública de educación obligatoria (centros escolares, profesores y alumnos).

F. Las tasas de escolarización y de idoneidad; la homogeneidad del resultado entre los alumnos evaluados; la renta per cápita en relación al PIB; el nivel de estudios alcanzado por los habitantes del caso analizado; y el porcentaje de alumnos que estudian en centros públicos y privados.

G. El nivel de gasto público total, en relación al PIB, dedicado a la educación.

Dentro de la investigación, consideramos que la inversión en educación puede ser una de las más rentables en términos del crecimiento posterior de cada país, así como del impulso de los valores de convivencia, lo que influye en el desarrollo de la democracia. La inversión en capital humano produce beneficios no solo en el ciudadano que lo

recibe, sino también en el conjunto de la sociedad, ya que es un elemento clave, pero siempre teniendo en cuenta el rendimiento, la equidad y la calidad de la educación.²⁰

Ahora bien, en el terreno de la educación no se debe confundir inversión con mayor gasto público. Aquellas teorías que consideran que un mayor gasto público en educación equivale a mejorarla podrían no ser necesariamente válidas.²¹ El gasto público no garantiza ni una educación de mayor calidad ni los resultados de la política pública de educación. Podría ser eficaz para proveer de educación a todos, pero sería ineficiente en la consecución de unos resultados coincidentes con «el objetivo de la educación».

Para estudiar estos indicadores realizaremos un estudio cualitativo y cuantitativo tomando datos de fuentes oficiales. De entre ellos, vamos a destacar el programa internacional de evaluación de estudiantes PISA, denominado así por sus siglas en inglés (Programme for International Student Assessment). Establecido por la OCDE en el año 2000, es un instrumento de comparación entre Estados y regiones que se realiza cada tres años y que proporciona información relevante sobre los estudiantes de 15 años que han finalizado su etapa de educación obligatoria. Se trata, por tanto, de un indicador de gran valor en la comparación internacional de políticas educativas.

La institución y la gobernanza, medidas por los indicadores mencionados, son nuestra variable independiente, y la política pública de educación obligatoria, nuestra variable

²⁰ En este sentido, ver VILLAR NOTARIO *et al.*, 2012.

²¹ El informe MCKINSEY (2007) destaca que lo determinante no es la inversión de capital en educación, sino la inversión en los profesores que van a instruir a los alumnos y el mantenimiento de la calidad de la instrucción mediante la evaluación continua de profesores y alumnos. Otros autores sí que destacan una relación entre los recursos y los resultados en la educación, pero con ciertos límites a partir de un mínimo de inversión determinada, en este sentido Hedges et al y Kremer mencionados por VEGAS, E., COFFIN, C . (2015).

dependiente, en el presente estudio queremos tratar de analizar si mejora o no el resultado de la educación obligatoria ante los cambios en la institución y la gobernanza medidos por los indicadores seleccionados.

La forma de medir y operacionalizar los indicadores seleccionados se ha determinado considerando que es la más adecuada para la investigación, por lo que seguidamente exponemos los indicadores seleccionados:

A. Las normas y reglas formales e informales: queremos tratar de destacar sus características principales mediante el análisis de los indicadores seleccionados y las reformas principales en la educación obligatoria.

B. La forma de gobierno de la educación obligatoria: siguiendo a GARCÍA GARRIDO *et al.* (2005), la definimos y clasificamos en centralizada y descentralizada, especificando la forma de descentralización, el tiempo transcurrido para hacerlo, su alcance y limitación desde el punto de vista de la gestión de la política pública, la participación de los actores en ella y si se ha institucionalizado.

C. Sistema de financiación de la educación obligatoria: diferenciándolo en función de quién la financie, si el Estado o los padres, así como de la forma de financiarla con dinero público, ya sea en colegios públicos o privados. Y dentro de las formas de financiación de la educación pública obligatoria, diferenciamos cuál es la seleccionada, qué alcance tiene y sus pros y contras.

D. El sistema de provisión de plazas educativas: se puede concretar el grado de libertad de los padres a la hora de decidir la educación de sus hijos. Se puede observar si esta libertad se restringe o permanece en cada período estudiado, así como la forma de

ejercer esa libertad. Concretamente, estudiamos la libertad de elección del centro escolar por parte de los padres, si esta libertad se restringe o permanece en cada período estudiado y cuál es su alcance.

E. La evaluación de la educación obligatoria: para operacionalizar y medir el concepto de evaluación, la diferenciamos en los tres tipos que entendemos nos van a permitir observar la evolución de los actores participantes en la educación obligatoria: la evaluación de los alumnos, la evaluación de los centros escolares y la evaluación de los profesores. La medición de esta variable la llevamos a cabo de dos formas:

- Cualitativamente: indicando si existe o no evaluación en el período analizado y, en caso de existir, cuáles son los elementos principales de cada evaluación. Nos interesa analizar qué tipo de evaluación se establece y por qué se establece, qué se pretende con ella y si permanece en el tiempo o se modifica con la alternancia en el Gobierno de partidos políticos distintos.

- Cuantitativamente: utilizando los datos y comparaciones obtenidos a partir de los resultados del informe PISA, de tal forma que permita una evaluación externa de la educación en los casos seleccionados. Tenemos en cuenta los resultados obtenidos en las materias de lectura, matemáticas y ciencia en los años 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012. En cada año analizado podemos observar la evolución de los casos seleccionados en las diferentes materias, así como la posición relativa del caso seleccionado respecto de los demás países y regiones participantes.

Los resultados de los países y organismos: “se presentan en función de la puntuación media conseguida en cada área de evaluación y de la distribución del alumnado de 15 años en los niveles de rendimiento correspondientes a las escalas de matemáticas,

lectura y ciencias. Para la OCDE y la UE (Unión Europea) se han calculado sus valores promedio. Para obtener el promedio de la OCDE los resultados de los países han sido ponderados por igual como si aportaran todos ellos el mismo número de alumnos. Este promedio, por tanto, es la media aritmética de las puntuaciones medias de los países. El mismo significado tiene el promedio UE” (MECD, 2013).²²

En cada caso vamos a destacar una tabla, el resultado obtenido por cada caso en una evaluación concreta determinada por el año y en las tres materias objeto de evaluación por PISA lectura, matemáticas y ciencias. Destacamos el resultado en números absolutos, la posición relativa de cada caso en relación al total de participantes en la prueba y el resultado medio de los países de la OCDE.

Para facilitar la lectura de las tablas relativas a los resultados de la evaluación PISA, la siguiente tabla ejemplo, nos permite observar los resultados de España en la evaluación del año 2000 y en las tres materias. En lectura, España obtuvo un resultado de 493, su posición relativa fue la 21 de 32 participantes y la media de la OCDE fue de 500.

²² Promedio OCDE, Total OCDE y Total Internacional. Los resultados globales alcanzados en ciencias en 2006 por los alumnos participantes se resumen en la Tabla II.1.1. Se presentan en esta tabla las medias obtenidas por los alumnos de los distintos países expresadas en una escala continua en la que se hace equivaler a 500 puntos el promedio de las puntuaciones medias de los países de la OCDE y en la que la desviación típica es 100 puntos (lo cual significa que, aproximadamente, las dos terceras partes de los alumnos participantes en PISA obtienen una puntuación entre 400 y 600 puntos). Para obtener este promedio, todos los países han sido ponderados por igual como si aportaran mil alumnos a las pruebas PISA, a fin de evitar que el Promedio OCDE estuviera inclinado hacia los países con mayor población escolar de 15 años. Este Promedio OCDE de 500, es por tanto un índice promedio de los resultados medios de los países de la OCDE. Para cada competencia básica se ha tomado como base 500 la media del año en que esa competencia fue la materia principal del estudio: 2000 para lectura, 2003 para matemáticas y 2006 para ciencias. En los años sucesivos del estudio se han hecho los ajustes correspondientes derivados de esta equivalencia a 500 de la media correspondiente”(OCDE, 2007).

Materia /Año	2000 España
Lectura	493(21/32)
	OCDE 500
Matemáticas	476(24/32)
	OCDE 499
Ciencias	491(20/32)
	OCDE 500

Tabla ejemplo.

F. La equidad del sistema de educación obligatoria a partir de los siguientes aspectos:

- La escolaridad y el abandono de la educación.
- La homogeneidad del resultado entre los alumnos evaluados, observando si existen muchas diferencias entre centros o grupos de alumnos.
- La renta per cápita en relación al PIB de los habitantes de cada caso, para observar el nivel socioeconómico del que parten los alumnos para adquirir sus conocimientos en la educación obligatoria.
- El nivel de estudios alcanzado de los habitantes del caso analizado en una escala de edad determinada, de forma que se puede observar si con el tiempo mejora el nivel de educación alcanzado a una edad determinada.

- El número de alumnos (en porcentaje) que estudian en centros públicos y privados. Observamos si tiene influencia o peso la educación privada frente a la pública.

G. El nivel de gasto público en la educación se va a medir en porcentaje sobre el producto interior bruto de cada año. Este indicador es utilizado frecuentemente para comparar países y regiones.

Con todo lo anterior, podemos extraer conclusiones comparando los casos seleccionados y la evolución del resultado y de los indicadores estudiados. Ahora bien, no hemos de olvidar la necesidad de tomar con cautela las conclusiones que se obtengan, porque son muchos los indicadores que influyen en la educación. Estamos tratando de extraer conclusiones de la evolución de los indicadores presentados, de forma que permitan ayudar a la mejora de la educación obligatoria.

Por tanto, el estudio se centra en analizar cómo varía la política pública de la educación obligatoria en los casos seleccionados, medida por la evolución o permanencia de los indicadores que acabamos de definir y operacionalizar. Para ello vamos a tratar de determinar, a partir de la dimensión política, si la alternancia de partidos políticos en el Gobierno influye o no en los indicadores estudiados y si la institución importa; si, entre otros, el tipo de democracia, de consenso o mayoritaria, afecta a la política de educación.

Vamos a destacar las reformas educativas; en concreto, aquéllas que afectan a la educación obligatoria, observando qué cambia y qué permanece en la política educativa y en los indicadores seleccionados. Para poder compararlos, hemos establecido, en el caso de Dinamarca, cinco períodos de análisis, en los que se producen cuatro

alternancias principales de los partidos políticos en el Gobierno. Estos períodos son: 1953-1982; 1982-1993; 1993-2001; 2001-2011; y 2012-2015.

Por tanto, deberíamos poder llegar a conclusiones acerca de si la alternancia política en el Gobierno afecta a la evolución y a las reformas de la educación obligatoria, y si es así, en qué medida y qué tipo de reformas se establecen, todo ello con objeto de poder verificar las hipótesis que responden a nuestras preguntas de investigación.

En el caso de España y las CC. AA. seleccionadas, Madrid y Castilla y León, debemos realizar el análisis distinguiendo las etapas en las que no se había producido la descentralización de las comunidades autónomas seleccionadas y por tanto debemos analizar los indicadores a nivel del Estado y los períodos a partir de los cuales se produce la efectiva transferencia de la competencia de educación.

El caso de España tiene la particularidad de la transición de una dictadura a un Estado democrático y de derecho, con las consecuencias que tiene en la dimensión política de nuestra investigación. Por todo lo anterior, hemos establecido cuatro períodos de análisis, en los que se producen tres alternancias de partidos políticos en el gobierno y un período previo, que llamaremos *antecedentes*. El resto de períodos son los siguientes: 1978-1981; 1982-1996; 1996-1999; y 2000-2012.

Por tanto, deberíamos poder llegar a conclusiones acerca de si la alternancia política en el Gobierno afecta a la evolución y las reformas de la educación obligatoria, y si es así, en qué medida y qué tipo de reformas se establecen, todo ello con el objeto de poder verificar las hipótesis que responden a nuestras preguntas de investigación.

En cada uno de los períodos vamos destacar una tabla, en la que se destaca el rasgo característico o aspecto clave de cada indicador analizado en el ámbito de la educación. El gobierno de la educación obligatoria se refiere a quien tiene competencia en el gobierno de la educación. El gasto público total en educación se refiere a la media del período que se trata. La financiación pública de la educación obligatoria, distingue cómo se financia la escuela pública y la privada con fondos públicos. Por último, la evaluación de la educación obligatoria destaca aquellos aspectos más relevantes de la evaluación en el período. Seguidamente se muestra un ejemplo de la mencionada tabla.

GOBIERNO EDUCACIÓN OBLIGATORIA	GASTO PÚBLICO TOTAL EDUCACIÓN	FINANCIACIÓN EDUCACIÓN OBLIGATORIA		EVALUACIÓN EDUCACIÓN OBLIGATORIA
		ESCUELA PÚBLICA	ESCUELA PRIVADA	

Tabla ejemplo.

III. Estructura de la investigación

Una vez planteada la investigación, fijados ya el objeto, los objetivos, la hipótesis, las preguntas y los casos de estudios, y tras justificar en la introducción la relevancia del estudio, vamos a establecer la estructura de la tesis. Esta se compone de dos partes: una primera en la que se establece el marco teórico y el desarrollo del modelo de análisis de la política pública de educación aplicado, y una segunda en la que se desarrollan los casos seleccionados en nuestra investigación.

En la parte primera se establece el marco teórico de la investigación; para ellos se establece un primer capítulo en el que se fijan algunos aspectos relevantes del análisis de políticas públicas, así como de la institución y la gobernanza en la política pública, centrados en la descripción, sistematización y reflexión de las aportaciones realizadas desde las dos perspectivas analíticas consideradas, el enfoque neoinstitucional y el de la gobernanza como forma de gestión y de relación entre los actores que participan en una política pública. Con ello tratamos de justificar y definir el modelo teórico aplicado para analizar el resultado de la política pública de educación obligatoria.

Por último, en esta parte primera, en el capítulo segundo, desarrollaremos algunos conceptos y teorías relacionadas con la política pública de educación, la institución y la gobernanza, estableciendo su importancia para la presente investigación.

En la parte segunda desarrollaremos los casos seleccionados, dedicando el capítulo tercero al caso de Dinamarca y el capítulo cuarto, al de España y las CC. AA. de Madrid y Castilla y León. En cada uno, en primer lugar, se analiza la dimensión política: se

fijan cuáles son los antecedentes políticos del caso analizado. Este análisis podría ser importante para establecer si la institución influye en la política pública de educación desde su establecimiento y si se refuerza su influencia con el paso del tiempo.

Tras el estudio de la dimensión política centrada en las instituciones, se analiza la gobernanza en la política pública de educación obligatoria en los casos seleccionados. Para ello se aplica el modelo de análisis del resultado de la política pública de educación planteado en la parte primera. La presentación se realiza mediante la diferenciación cronológica de períodos de estudios tomando como referencia la alternancia de partidos políticos en el Gobierno, de forma que se pueda observar si la alternancia afecta a la gobernanza de la política pública de educación.

Seguidamente, en el capítulo quinto se realiza este análisis de forma comparada entre los casos analizados. Se comparan los resultados, fundamentalmente, a partir de los resultados obtenidos en PISA y en los indicadores seleccionados para la investigación. Por último, se establecen las conclusiones acerca de la influencia de la institución y la gobernanza en la política pública de educación, dando respuesta a la pregunta de investigación e infiriendo la validez o no de las hipótesis planteadas.

PARTE PRIMERA. EL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO PRIMERO. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. Algunos aspectos del estudio y análisis de las políticas públicas

En el presente epígrafe queremos destacar algunos aspectos del concepto y los elementos de la política pública que posteriormente van a ser utilizados en el desarrollo de los casos de estudio. La política trata de dar solución a los problemas de una comunidad determinada; aborda la gestión de grupos de personas entre las que se dan conflictos de todo tipo que necesitan respuesta. En este sentido, podemos definir la política como «la gestión del conflicto social» (VALLÉS, 2006).

La ciencia política distingue tradicionalmente tres acepciones del término *política* en su expresión inglesa, lo que se denomina la tríada de la política: *politics*, *polity* y *policy* (PENNINGGS *et al.*, 1999; HARGUINDEGUY, 2013; SUBIRATS, 1994; COLINO, 1997; y PÉREZ SÁNCHEZ, 2005).

La primera acepción, *politics*, está centrada en la elaboración de las políticas públicas, en cómo toman las decisiones los actores políticos que intervienen en dicha elaboración. La segunda acepción de la tríada, *polity*, se refiere al Gobierno, a las reglas del juego, las normas, los procedimientos, las instituciones, los sistemas políticos, etc. La última acepción, *policy*, es el resultado del proceso de la política, del establecimiento de una

determinada política pública: los resultados de la toma de decisiones.²³ Este concepto se refiere tanto al proceso de toma de decisiones como al resultado del proceso mismo (WILDAVSKY, citado por PÉREZ SÁNCHEZ, 2005).

La fórmula *public policy* se refiere a la política pública o a la acción pública, de forma que el término *policy analysis* se traduce por ‘análisis de la política pública’ (HARGUINDEGUY, 2013). Los estudios comparados, así como los de políticas públicas, se pueden enfocar desde cualquiera de estas tres dimensiones: *politics (input)*, *polity (sistema)*, *policy (output)*.

El análisis de la política pública parte de la política; concretamente, de una de las tres dimensiones en las que podemos dividir la actividad de la política: estructura, proceso y resultado. La política pública la podemos definir como el resultado de la actividad política (VALLÉS, 2006).²⁴ También podemos definir la política pública como los «programas desarrollados por las autoridades públicas» (HARGUINDEGUY, 2013).

En un sentido más analítico, y partiendo de un concepto normativo del análisis de las políticas públicas, podemos definir estas últimas como el «conjunto de actividades de las instituciones de gobierno que actúan directamente o a través de agentes y que van dirigidas a tener una influencia determinada en la vida de los ciudadanos» (PETERS, citado por PÉREZ SÁNCHEZ, 2005).

²³ HARGUINDEGUY (2013, pág. 23) diferencia entre *politics*, como juego político diario, y *polity*, como arquitectura institucional.

²⁴ VALLÉS (2006, págs. 18 y 46) considera la política como una actividad que regula conflictos entre grupos, terminando en decisiones que obligan, incluso por la fuerza, a quien forma parte del grupo. Distingue entre las tres dimensiones de la política: 1. La política como estructura, sistema, orden y reglas (*Polity*); 2. La política como proceso, secuencia de actos y serie de conductas (*Politics*); 3. La política como el resultado de la política, la política pública, la intervención en las relaciones sociales, etc. (*Policy*).

SUBIRATS (1994) define el análisis de las políticas públicas estableciendo el esquema que todo análisis debe contener: identificación y definición del problema; actores interesados en el problema; organización de los actores; incorporación del problema en la agenda; formulación de soluciones; recursos para llevar a cabo la solución adoptada; implementación o puesta en práctica de la decisión adoptada; y evaluación y control de los resultados y productos obtenidos.

En este mismo sentido, COLINO (1997) señala que la evolución en el estudio de las políticas públicas comenzó con el de las instituciones. Posteriormente, siguió con los procesos de decisión, finalizando con la política pública en sí y su implementación. El estudio comparado de políticas públicas nos debería permitir buscar una guía para diseñarlas mejor, para comprender mejor los procesos políticos al tratar temas concretos y entender los diferentes enfoques en la resolución de problemas (HEINDENHEIMER, HECLO Y ADAMS, 1990) citados por COLINO (1997).

PÉREZ SÁNCHEZ (2005) destaca la naturaleza normativa del análisis de las políticas públicas, el deber ser de las *policies*. Lo define, citando a PETERS (1982), como el «conjunto de actividades de las instituciones de gobierno que actúan directamente o a través de agentes y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos».²⁵

El análisis de la política pública se convierte en una herramienta multidisciplinar que analiza las diferentes fases o etapas de esta política, desde el *input* o puesta en la agenda pública de un problema que se considera relevante para los actores que participan en

²⁵ PÉREZ SÁNCHEZ (2005, págs. 52-53) destaca que las políticas públicas son un proceso decisonal, que puede consistir tanto en hacer como en no hacer y que debe haber sido generada por alguna autoridad pública.

ella, hasta el *output* o resultado de la política.²⁶ En este punto, es esencial tener en cuenta que para considerar una política como pública debe existir alguna forma de autoridad e intervención pública (HARGUINDEGUY, 2013).

El análisis de las políticas públicas se debe referir a las normas jurídicas que las regulan, a los recursos humanos para llevarla a cabo, así como a los recursos materiales y económicos que conlleva dicha política. También destaca la importancia de la persuasión para influir en la consecución del fin de la política mediante la legitimidad de la ley o mediante la coacción (PETERS, citado por PÉREZ SÁNCHEZ, 2005).

El concepto de persuasión es a lo que llamamos en la presente investigación los «incentivos para la consecución del fin de la política». Estos pueden ser positivos, estableciendo premios por seguir la política pública, o negativos, imponiendo sanciones o penalizaciones a quien no sigue la política pública. Los incentivos vienen determinados por la institución, de forma que el ciudadano debe conocer las reglas del juego, las estructuras fijadas por la institución para desenvolverse, y establecer su comportamiento en la política pública.

El análisis de las políticas públicas se considera un enfoque o subdisciplina de la ciencia política que se desarrolla en el último cuarto del siglo XX. Con este enfoque, se trata de superar los tradicionales estudios administrativos y burocráticos, basados esencialmente

²⁶ SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE (2012, págs. 9-10) destacan cómo «los actores políticos requieren más que nunca análisis de políticas públicas que pongan en perspectiva las posibles alternativas y variables en los procesos de modernización del sistema político-administrativo, en general, y de las intervenciones de estos mismos actores en cada caso concreto». A esto trata de ayudar el análisis de las políticas públicas.

en los procedimientos y la legalidad (FERNANDEZ, 2008).²⁷ El análisis de la política pública es una materia multidisciplinar, ya que es necesario, en muchos casos, aplicar técnicas, conceptos y elementos de otras disciplinas, entre ellas, la economía, la gestión empresarial, la ingeniería, las ciencias jurídicas, etc. (HARGUINDEGUY, 2013).

A partir de los años noventa del siglo pasado se comienza a dar relevancia al análisis de las políticas públicas como forma de mejorar el funcionamiento y los resultados de los poderes públicos. Y consideran que la fuerza del análisis de la política pública reside en su contextualización (SUBIRATS, 1994). Dicho análisis pretende comprender y mejorar la política pública, así como responder a las preguntas que surgen alrededor del proceso y del resultado de la política.

Siguiendo a FERNÁNDEZ (2008), pese al desarrollo de diferentes modelos de estados de bienestar, se pueden destacar elementos comunes de estos en todos los Estados occidentales en el período mencionado²⁸: en primer lugar, un gran crecimiento del gasto público, el aparato estatal, el número de funcionarios y la estructura del Estado; en segundo lugar, un crecimiento de la regulación y normativa del Estado, abarcando cada vez más esferas de la vida de los ciudadanos; en tercer lugar, los límites de lo público y lo privado quedan confusos, entrando lo uno en el ámbito tradicional de lo otro. Por último, los ciudadanos valoran la eficacia y la capacidad de las autoridades públicas para solucionar con éxito los problemas; ya no es suficiente con tomar decisiones, se debe tener éxito.

²⁷ FERNANDEZ (2008) destaca que, en gran medida, el estudio de las políticas públicas se basa en la «caja negra» del modelo del sistema político de Easton, centrado en el *input* y *output* de la política.

²⁸ En el mismo sentido (SUBIRATS, 1994).

Con este escenario cobra relevancia el análisis de la política pública en sus dos vertientes: la científica o teórica, que tiene como objetivo «lo que nos dicen las políticas públicas sobre el Estado y la gobernanza en general»; y la empírica, que tiene por objeto «mejorar las políticas públicas para maximizar el uso de los recursos públicos, que han de ser lo más eficaces posible» (HARGUINDEGUY, 2013).

En suma, el análisis de las políticas públicas debe permitir relacionar el *input*, el *output* y el *outcome*²⁹ de la política pública con los actores afectados por ella y las interacciones entre ellos. En este punto, se puede entender la política como una relación unidireccional entre la Administración pública y sus administrados; como bidireccional entre la Administración pública y algún actor relevante concreto; o como multidireccional en la llamada red de redes.

Una vez establecido el concepto del análisis de la política pública, podemos señalar qué elementos participan en él. Para ello, vamos a partir de algunas clasificaciones relevantes de las políticas públicas que nos van a permitir destacar los elementos que participan y que son objeto de análisis. Debemos tomar en consideración algunas de las dimensiones que necesariamente debe concretar la política pública, como su contenido, el período de ejecución y su finalidad o pretensión. Por último, debe determinar a quién afecta y qué grado de coerción supone la política decidida (HARGUINDEGUY, 2013).

Una primera clasificación de los elementos y características de la política pública deriva del proceso que sigue, en el que podemos considerar cuatro etapas básicas. La primera etapa es la iniciación de la política o incorporación del problema a la agenda, y en ella

²⁹ Debemos diferenciar entre el *output*, que es el resultado de la política pública, y el *outcome*, que es el impacto producido por aquella y que puede no coincidir con el objetivo perseguido por la acción pública.

es relevante el papel de los actores y su capacidad de influencia en la definición de la agenda política. La segunda etapa consiste en la elaboración o formulación de alternativas y en la toma de decisiones con respecto al problema o política pública objeto de desarrollo. La tercera consiste en la implementación de la política pública, es decir, la puesta en práctica de la decisión tomada. Y la última etapa consiste en el análisis y la evaluación del resultado de la política pública, así como en su concordancia con los fines establecidos cuando se inició el proceso de la política pública y la toma de decisiones sobre su continuidad y mejora (VALLÉS, 2006).³⁰

Existe controversia acerca de las bondades de dividir por etapas el proceso de la política pública. En este sentido, SABATIER Y JENKINS-SMITH (1993, págs. 1-4), citados en PARSONS (2007), sostienen que no aporta explicación causal alguna y que no se puede someter a prueba empírica; que el enfoque del análisis, de arriba abajo (*top-down*), no se corresponde muchas veces con la realidad y que no pone de relieve los diferentes niveles de interacción de actores y autoridades públicas, ni entre sí ni entre los unos y los otros.³¹

Si seguimos la clasificación por etapas, en la primera se determina qué está en la agenda política en un momento determinado y cuál es el problema que da lugar a la intervención de la autoridad pública, iniciando así el proceso de la política pública. En esta etapa es determinante el actor capaz de estar presente y su capacidad para

³⁰ VALLÉS (2006, pág. 409) destaca la relevancia en cada etapa del proceso tanto de los factores económicos como de gestión y técnicos y «cómo el conflicto permanente entre actores y sus intereses es consustancial a la política misma» y está en su raíz.

³¹ PARSONS (2007), comprendiendo las críticas, entiende que la clasificación por etapas permite la construcción de un modelo para explorar las políticas públicas, pues dota de simplicidad a un tema muy complejo, si bien se debe tomar con precaución y entender sus limitaciones.

incorporar sus pretensiones a la agenda política. Es muy relevante saber qué se entiende por problema, pues no existe una definición concreta. Existen diferentes circunstancias que pueden determinar que unos hechos, conflictos o situaciones se consideren un problema a incorporar en la agenda pública.

De las diferentes definiciones, SUBIRATS (1994) define los problemas como oportunidades de mejora, así como una forma de pasar del *ser* al *deber ser*. Otra cuestión es la incorporación del problema a la agenda, que dependerá de los recursos humanos y económicos, de la voluntad política y de la presión de los actores que participen en esta fase de la política pública.³²

De acuerdo con la segunda fase o etapa de la política pública, el proceso de toma de decisiones se puede clasificar en función de los medios de que se disponga y de los objetivos que se pretendan alcanzar. De tal forma que si tenemos los medios y los objetivos definidos, dará lugar a un proceso de racionalidad radical y óptimo, pero en caso de ser objetivos imprecisos, el proceso será incremental.³³

Cuando se tienen medios imprecisos y objetivos definidos se produce un proceso de racionalidad limitada. Y si los medios y los objetivos son imprecisos, se da el denominado «proceso *garbage can*» o «de casualidad». En este modelo de decisión influyen los actores y sus preferencias, que pueden variar a lo largo del proceso. Y también influye el factor tiempo, la duración del proceso, en la toma de decisiones

³² En esta fase existen diversidad de teorías, elitistas y pluralistas, destacando quién influye realmente en la toma de decisiones de incorporar a la agenda el problema que ha de gestionar la política pública.

³³ LINDBLOM (1959) entiende que las decisiones en política pública no se toman con racionalidad, sino para salir del paso. De ahí que considere el proceso como incremental y que difícilmente producirá un cambio radical en las decisiones.

(DENTE y SUBIRATS: 2014, citando a MARCH y OLSEN: 1995, pág. 28). Estos autores, posteriormente, desarrollan el enfoque neoinstitucionalista normativo para dotar de orden a la toma de decisiones, un enfoque clave en nuestra investigación.

En esta fase tiene relevancia quién influye en la agenda política y en la toma de decisiones. Así, solo debemos considerar actores a aquellos que, de alguna forma, participan en el proceso de toma de decisiones, y no a quienes solo son afectados por la decisión o que pudiendo actuar no lo han hecho. DENTE y SUBIRATS (2014) destacan cómo los actores, ya sean individuos o instituciones, llevan a cabo acciones para influir en las decisiones utilizando los recursos a su disposición, ya que estos determinan la eficacia de aquellas. Los actores se relacionan en entramados o *networks*.³⁴

Este tipo de decisiones que se toman en la gestión de la política pública son prospectivas, ya que tienen por objeto extraer toda la información posible y hacer predicciones (SUBIRATS, 1994).³⁵

En esta etapa decisoria, podemos destacar la clasificación clásica de las políticas públicas de LOWI (1964). Esta clasificación parte del carácter obligatorio o coercitivo de la actividad y de las decisiones públicas. Destaca como variable principal la coerción u obligatoriedad que tiene la política pública resultante, y si afecta a una persona considerada individualmente o a toda la comunidad a la que concierne la política pública. (HARGUINDEGUY, 2013).

³⁴ DENTE y SUBIRATS (2014) desarrollan el concepto de *network* decisional: «La complejidad entendida como pluralidad de los puntos de vista presentes en el proceso y que entendemos debe ser tenida en cuenta junto con las otras características de las *networks*, como son su la densidad y la centralidad».

³⁵ SUBIRATS (1994, pág. 71) señala que el objeto del análisis es examinar las consecuencias de las políticas públicas ya existentes y de las posibles nuevas políticas, así como ayudar a establecer los contenidos de nuevas políticas y analizar los posibles apoyos.

La combinación de estas variables da lugar a cuatro tipos de políticas públicas: las regulativas, cuando la limitación se ejerce directamente sobre los individuos; las redistributivas, cuando dicha limitación se ejerce directamente sobre la comunidad; las distributivas, si la limitación o coerción se ejerce indirectamente sobre los individuos; y las institucionales, si las políticas se ejercen indirectamente sobre la comunidad.

En la etapa de implementación se produce una de las evoluciones que destacamos en la gobernanza,. En su origen, la burocracia entendía que los políticos tomaban las decisiones y los funcionarios las ejecutaban (AGUILAR VILLANUEVA, 2007).

En este sistema no se dudaba en aplicar la decisión política tomada, y si fracasaba, no era por la decisión, sino por el fallo de los funcionarios. La crisis de los años setenta del siglo XX da lugar a que se empiece a trabajar en el concepto de implementación desarrollado por WILDAVSKY y PRESSMAN, citados por SUBIRATS (1994).

Estos autores comienzan a observar que no es la actitud de los funcionarios lo que determina el fracaso de la política, sino otros factores que deberían ser estudiados. Los actores considerados en la política pública permiten observar quién participa en la implementación de la política y cómo se implementa. Es un entorno de acción complejo, debiendo analizarse cómo se pone en práctica la política pública. Destaca como variable dependiente el resultado de la política y como variable independiente, la política pública (SUBIRATS, 1994).

El modelo analítico, que tradicionalmente se utilizaba para estudiar la aplicación de la política pública, se centraba en la autoridad pública contemplada de arriba abajo (*top-down*); la decisión era tomada por la autoridad pública y determinaba todo el proceso desde su inicio hasta que llegaba al colectivo afectado por la política pública aplicada.

La crítica a este enfoque se centra en que los programas no son perfectos ni los objetivos, diversos; los administradores no son racionales y la sociedad no tiene por qué apoyar el programa adoptado por la decisión pública (SUBIRATS, 1994).

Posteriormente se desarrolla otro enfoque de análisis que pretende ir de abajo arriba (*bottom-up*). En este modelo, el proceso debe iniciarse desde abajo por los actores que están mas cerca del problema e ir ascendiendo hasta llegar a quien decide. De modo que, de una forma deductiva, se llegue a conclusiones sobre cuáles son los posibles fallos antes de la implementación de la política.

En esta fase también tiene relevancia el estudio de la *policy network*, ya que la implementación afecta a diferentes niveles de la Administración, los actores sociales, los políticos y los ciudadanos, de forma que cada política pública genera su entramado o *network* (SUBIRATS, 1994).³⁶ En este mismo sentido, BARDACH (1977), citado por (AGUILAR VILLANUEVA, 2007), destaca el juego que se produce en la implementación entre los actores que participan por conseguir sus objetivos, incluidos los funcionarios.

La ultima etapa del proceso de la política pública es la evaluación. En ella, lo mas relevante es analizar si los resultados coinciden con los objetivos marcados al decidir el contenido de la política pública, siendo relevante tanto los indicadores que miden el resultado de aquella como los actores que van a evaluar su resultado.

³⁶ SUBIRATS, en su obra *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración* (1994), destaca que «la estructura de estos entramados y las interacciones entre sus actores influyen en su rendimiento, es decir, en la calidad de la política aplicada y en la efectividad de su implementación (MAYNTZ, 1978; SCHNEIDER, 1987)»

La evaluación de la política pública se inicia y se desarrolla en Estados Unidos y está relacionada con el análisis del resultado, el contenido y la implementación. Es un trabajo retrospectivo (SUBIRATS, 1994). Como elementos principales que son objeto de nuestro estudio podemos destacar el análisis de la eficacia, relacionada con el objetivo de la política pública y su grado de cumplimiento. Y también de la eficiencia, que consiste en la optimización de los recursos empleados para tratar de alcanzar el objetivo de la política pública.

Como en el resto de etapas de la política pública, también existe un conjunto de actores que tienen interés en el cómo y el cuándo de la evaluación, tratando de llegar a conclusiones positivas para sus objetivos. Los evaluadores y los evaluados son, por tanto, actores claves en este proceso (SUBIRATS, 1994).

Desde el punto de vista de los actores que participan en el proceso de la política pública también aparecen elementos que se deben tener en cuenta, la autoridad pública es el actor esencial en cualquier política pública.³⁷ Siguiendo a VALLÉS (2006), en ella podemos distinguir tres tipos de modelos, según los actores y su forma de participación: lineal, triangular y reticular.

En el modelo lineal, los grupos de presión y los partidos políticos solo participan en las primeras fases, y es la autoridad pública quien desarrolla las demás. El modelo triangular añade la burocracia, que representa la autoridad pública y su influencia en los grupos de interés, los partidos políticos y la política pública. Por último, el modelo

³⁷ HARGUINDEGUY (2013) resalta que existen muchos tipos de autoridad pública muy diferentes entre sí. Destaca dos dimensiones de la autoridad pública, la primera es su capacidad de representación colectiva y la segunda es el ejercicio de un poder propio. Sin potestad o poder coercitivo no existe autoridad pública.

reticular incorpora un amplio número de actores relacionados de una manera multilateral entre sí. Estas relaciones se producen de forma institucional, pero también de otras maneras mas informales (VALLÉS, 2006).

La política pública, por tanto, contiene infinidad de elementos y de posibles enfoques para su estudio, como los definidos a partir de dos variables. La primera, determinada por el método empleado, que puede ser deductivo o inductivo, y la segunda, por la finalidad, que puede ser prescriptiva o descriptiva. Esto da lugar a cuatro enfoques para el estudio de las políticas públicas (REGONINI en FERNANDEZ, 2008).³⁸

En suma, el análisis de las políticas públicas se lleva a cabo bajo un enfoque inductivo y descriptivo, con una finalidad explicativa, y se centra en las diferentes etapas de la política pública y en la influencia que ejercen los diferentes actores que participan en el proceso o son afectados o beneficiados por aquella.

³⁸ FERNANDEZ (2008), junto con el enfoque que nos interesa El análisis de política pública, destaca el enfoque de *policy analysis* con método deductivo y finalidad prescriptiva. Incrementalismo con método inductivo y finalidad prescriptiva y el enfoque de elección racional con método deductivo y finalidad descriptiva

1.1.2. Algunos aspectos del análisis de la política pública desde la institución y la gobernanza

Como hemos visto, la política pública se puede analizar desde multitud de enfoques y modelos que tratan de observar y dar respuesta a los diferentes problemas y conflictos a los que da lugar la política. En este punto, podemos destacar algunas cuestiones claves para su análisis siguiendo a SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE (2012). Estos autores definen el análisis de la política pública como «la ciencia de la acción» y, siguiendo el enfoque de la clasificación de la política pública por etapas, destacan tres claves:

1. La importancia de la interacción de los actores políticos. Estos son importantes en el análisis de la política pública. Podemos establecer tres categorías de actores, la autoridad pública que siempre tiene que estar presente en algún grado. Las otras dos categorías son los afectados y los beneficiados por la política pública. Dentro de cada tipo de actor puede existir una constelación de actores y entre todos conforman el *network* de la política pública.
2. La segunda clave son los recursos de los que disponen los actores para influir en la política. Hay una gran diversidad de ellos, pero destacan como principales, por su categoría, la fuerza o el recurso a la violencia; el derecho; el personal disponible o los recursos humanos; el dinero o los recursos económicos; la información disponible —que también es un recurso, y cada día mas importante—; la organización; el consenso; el tiempo (recurso cronológico); la

infraestructura; y el apoyo político (SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE, 2012).

3. La tercera y última clave es la influencia de las instituciones en la política pública y en los actores que participan en ella. Para ello, parten del neoinstitucionalismo normativo, racional e histórico. Los tres enfoques van a ser objeto de desarrollo en el epígrafe 1.2. de este estudio.³⁹ Las instituciones fijan reglas que influyen en los recursos disponibles de los actores, en sus relaciones y en sus conductas individuales.

Con estas reglas, y determinando la etapa de la política pública que queremos analizar, podemos realizar un análisis del resultado de la política pública. Nos importa conocerlo, y también quiénes son los actores que intervienen y como interactúan entre ellos. Si bien es necesario conocer que recursos tienen, de qué «capital institucional» se dispone en el marco de una política pública determinada y cómo influye en los actores, en sus estrategias, expectativas y en su forma de comportarse.

En esta investigación damos relevancia a la institución como responsable de las reglas del juego y marco en el que los actores deben desarrollar sus estrategias en relación a la política pública. Pero también importa el comportamiento de los actores, la forma en que ejecutan las reglas del juego y el grado de influencia de la institución. Para lograr este objetivo nos centramos en los principios y elementos clave de la gobernanza como forma de gestión de la política pública y de lo público. Por último, estudiamos si los

³⁹ SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE (2012) entienden la institución como un conjunto de reglas: reglas que son como normas sociales que marcan una forma de comportamiento; reglas como normas contractuales voluntarias, que son autolimitaciones para conseguir un grado de certidumbre en las relaciones; y reglas como estructuras estatales, normas constitucionales o legales, que fijan las reglas de juego entre los actores.

recursos son determinantes en el resultado de la política pública. En nuestro análisis describiremos la influencia del recurso *gasto público* en el resultado de la educación obligatoria.

En esta investigación seguimos la base teórica establecida por ZURBRIGGEN (2006), que utiliza el modelo desarrollado por SCHARPF (1997). La base de este modelo es que, en el seno de una política concreta, se conforma una red de actores que intervienen dentro de un marco institucional dado que influye en ellos. Este marco se moldea por sus preferencias, su cultura y por el mecanismo de la toma de decisiones. La institución no influye directamente en el resultado de la política, no se consigue directamente un resultado concreto por una norma concreta, pero sí, indirectamente, por el impacto que produce en la constelación de actores.

Nuestra hipótesis es que las instituciones influyen en las percepciones, preferencias y capacidades de los actores, y también en la forma en que estos interactúan, lo cual nos permite relacionar la institución con la gobernanza para analizar el resultado de una política pública. Las instituciones fijan las normas, las reglas del juego, cómo se aplican o se ponen en práctica las reglas y, en parte también, qué actores van a participar en el juego de la política, que constelación de actores se considera dentro o fuera de la influencia de la institución.

Por tanto, para poder analizar una política pública partiendo de la institución, necesitamos definir la constelación de actores, quiénes son y cómo son (preferencias, percepciones y capacidades). También es preciso definir cuál es el marco institucional o estructura de la política pública de acuerdo con la definición que hemos establecido para la institución, así como los principios, reglas y normas que definen la arena donde van a relacionarse y a interactuar los actores (MARSH y SMITH, 2000). ZURBRIGGEN

(2006) señala que este tipo de modelos son recogidos para teorías de rango medio y defiende una estrategia de investigación de estudios comparados de casos de interacción de actores (gobernanza) en diferentes países.

Por tanto, el análisis de la política pública que parte de la institución para, seguidamente, observar cómo se relacionan y comportan los actores en el terreno de juego, sabiendo que ambos tienen margen de maniobra, aporta una riqueza distinta: permite analizar el comportamiento de los actores ante estructuras institucionales determinadas. También ayuda a ver cómo afecta la estructura a los resultados por medio de los actores y, lo que es más importante, destaca la relevancia del diseño de las políticas públicas para obtener el resultado, el fin y los objetivos buscados con la política pública. En los siguientes epígrafes analizaremos cómo se relacionan la institución y la gobernanza con la política pública.

1.2. Algunos aspectos de la institución en la política pública

En la presente investigación se considera la institución como un elemento clave en el análisis de las políticas públicas. La influencia de la institución ya era objeto de defensa por parte del denominado *viejo institucionalismo*, que centraba su análisis en la ley, las estructuras formales y la comparación e historia de las diferentes instituciones (PETERS, 2003).

Posteriormente, a partir de 1950, con el desarrollo de corrientes como el conductismo y la teoría de la elección racional, pierde relevancia. El conductismo centra su estudio en

el comportamiento de los actores políticos, observando y analizando los fenómenos políticos y los comportamientos de los actores de una forma empírica, inductiva y pluralista, sin dar relevancia a la institución. La teoría de la elección racional, a grandes rasgos, plantea como elemento básico y clave la racionalidad en el comportamiento político y en las decisiones de los votantes.

La teoría de la elección racional se centra en los procesos políticos, en la lógica deductiva y en el comportamiento electoral individual, en función de la información y las preferencias del actor. En este enfoque, que se centra en el individualismo metodológico, las instituciones no influyen en la determinación de las preferencias de los individuos (PETERS, 2003).

Frente a estas corrientes y enfoques de estudio de la ciencia política y, por ende, de las políticas públicas, a partir de los años ochenta y, sobre todo, en los noventa, aparece un nuevo enfoque que se conoce como *nuevo institucionalismo*. Este enfoque, inicialmente desarrollado por MARCH y OLSEN, mencionados por PETERS (2003), no es individualista ni utilitarista, sino que pone el foco en la institución y tiene carácter normativo.

Posteriormente se desarrollan nuevas ramas científicas con el mismo enfoque, todas ellas basadas en la institución, de forma que no se puede decir que el neoinstitucionalismo tenga un único enfoque. De hecho, se han establecido tres, que se consideran los principales: el normativo, el histórico y el racional (HALL y TAYLOR, 1996).

El nuevo institucionalismo es desarrollado por diferentes ramas y disciplinas científicas. Nos interesa destacar su rama económica, que parte de que cualquier transacción tiene

unos costes⁴⁰ que deben ser inferiores a los beneficios obtenidos para que se realice la transacción (COASE, 1984). Para el nuevo institucionalismo económico, las instituciones determinan las reglas del juego y, por tanto, suponen unos costes de transacción. La existencia de instituciones influye en la toma de decisiones de los individuos, que deben valorar los costes de transacción originados. Las instituciones son las encargadas de proporcionar la estructura de incentivos a una economía, reduciendo la incertidumbre al definir y limitar el conjunto de elecciones de los individuos y al influir en el marco de oportunidades que hay en una sociedad en un momento determinado (NORTH, 1990). Las instituciones no son neutras en los intercambios, ya que generan costes en las transacciones de toda índole y son tenidas en cuenta en la toma de decisiones del individuo afectado por ellas. Las instituciones fijan las reglas del juego y generan costes de transacción y, por tanto, deberían influir en las políticas públicas.

Por su parte, el neoinstitucionalismo, en su rama política, defiende que las instituciones influyen en el mantenimiento del camino tomado por la política, en el comportamiento de los actores, en los cálculos del coste/beneficio de los actores que están implicados en el ámbito de la institución y en el resultado de la política pública. Todos estos ámbitos están influenciados por el entorno, los valores y las creencias que se definen con el establecimiento de la institución (PETERS, 2003).

En esta forma de análisis de la política, las instituciones importan. De entre las numerosas definiciones de una institución, podemos destacar las siguientes: «Conjunto

⁴⁰ Los costes de transacción son un elemento clave en la teoría de elección racional y en la influencia de lo público en las decisiones de los ciudadanos. Las leyes o reglas del juego fijan los incentivos y penalidades que influyen en las decisiones de los agentes en un contexto determinado.

de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones» (MARCH y OLSEN, citados por PETERS, 2003), y «El sistema de reglas, creencias y organizaciones conectadas que guían, permiten y motivan regularidades en el comportamiento» (GREIF, 2004) citado por (CABALLERO & ARIAS, 2013)⁴¹.

Las instituciones se caracterizan, entre otras cosas, por la regularidad en su comportamiento, su carácter relacional y por ser una creación social que se refuerza a sí misma con el tiempo. La institución da lugar a equilibrios estratégicos y adaptativos, y motiva la acción colectiva por las interdependencias que genera entre los actores que participan en su entorno. Por tanto, en la investigación que vamos a desarrollar, las instituciones son clave en el diseño y en el resultado de la política pública, ya que fijan las reglas de juego que son aceptadas por sus participantes (OSTROM, 1990).

La institución debe ser clave en la política pública de educación. Su diseño y las reglas de juego que establece deberían influir en la política pública y, por tanto, debería ser una variable importante en la mejora del resultado de esa política pública frente a otras opciones, como la ideológica o la que se ciñe al gasto público.

La institución establece el sistema de incentivos y penalizaciones para el conjunto de intervinientes en una política pública dada. Los ciudadanos, cuando establecen su rol y su comportamiento en una política pública, como puede ser la de educación, tratan de

⁴¹ Existen numerosas definiciones de *institución*. PETERS (2003), por ejemplo, establece la suya para cada tipo de neoinstitucionalismo, y en el caso del histórico, lo hace atendiendo a sus características.

maximizar su beneficio de acuerdo, por un lado, a sus prioridades y valores individuales. Pero también les influyen las reglas de juego que fija la institución⁴².

La institución no son solo las normas que la determinan, sino también los códigos éticos y de comportamiento que se hayan establecido y reforzado a lo largo del tiempo: los hábitos, las costumbres y las rutinas. Todos ellos determinarán en mayor o menor medida el comportamiento del individuo⁴³.

La institución importa; su diseño y su estructura podrían determinar el tipo de relación que se produzca entre los actores, lo que puede determinar, a su vez, el éxito o el fracaso de la política pública que trata de estructurar y regular.

En los siguientes epígrafes vamos a analizar brevemente las corrientes neoinstitucionalistas que ponen a la institución en el centro del análisis de la política. Siguiendo a PETERS (2003), que considera la institución como la esencia de este enfoque, pues influye en la política y el comportamiento de los individuos y actores, no existe un único concepto formal de institución, que él define de una manera general como un conjunto de reglas de juego o procedimientos. Por su parte, tal como vimos, HALL y TAYLOR (1996) también lo definen en términos de reglas y procedimientos y

⁴² VALLÉS (2006, pág. 172) destaca las ventajas de la institucionalización en la política estatal, al reducir el esfuerzo social gracias a la instauración de pautas regulares. Estas disminuyen los riesgos derivados de la imprevisibilidad y la incertidumbre y, en último término, permiten distinguir a las personas de la función política que desempeñan. Todo esto, en el ámbito estatal, queda recogido en las Constituciones de cada Estado concreto.

⁴³ PETERS (2003, pág. 50), refiriéndose al primer neoinstitucionalismo normativo, le da mucha relevancia a las rutinas, más que a las estructuras formales, ya que acaban definiendo la conducta adecuada en torno a la institución.

para ellos la institución influye en el comportamiento de los actores políticos y en todas las fases de la política pública⁴⁴.

Con carácter general, podemos señalar algunas de las características principales de una institución según este enfoque. Los rasgos principales que debe tener una estructura para ser considerada institución son los siguientes:

- La institución debe ser un rasgo estructural de la sociedad o forma de gobierno, y puede ser formal o informal.
- La institución debe tener estabilidad en el tiempo y permanecer en él.
- La institución debe afectar al comportamiento individual, incentivándolo o penalizándolo.
- Por último, debe haber un cierto sentido de valores compartidos en la sociedad en la que existe, lo que es de gran importancia en el neoinstitucionalismo normativo o sociológico, aunque no en otras de sus versiones.

En este sentido, al analizar algunas de las características que debe tener una institución, MARCH y OLSEN (1984) establecieron algunas ideas que hay que destacar. Como la idea de la relativa autonomía de las instituciones frente a otras teorías que señalan que depende de los actores y de la sociedad. También destacan que es posible la ineficiencia en la historia política, de forma que se necesita una estructura política que ayude a los

⁴⁴ SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE (2012, pág. 120) destacan en su modelo de análisis de política pública cómo se deben tener en cuenta las reglas institucionales en cada fase o etapa de la política pública. La institución influye en cada una de ellas y, por tanto, se debe tener en cuenta en cada análisis de la política pública, cualquiera que sea la etapa elegida.

individuos a adoptar decisiones, rutinas y certidumbres que reduzcan los costes de transacción y delimiten los beneficios y penalizaciones en la toma de decisiones.

Por último, defienden la idea de la importancia de la acción simbólica para la comprensión de la política. Definen la institución o estructura política como «el conjunto de instituciones, reglas de comportamiento, normas, roles, arreglos físicos, fundamentos y archivos que son relativamente invariables frente a la rotación de individuos y adaptables a las preferencias y expectativas idiosincráticas individuales». Se trata del neoinstitucionalismo normativo (MARCH y OLSEN: 1984, mencionados por CABALLERO y ARIAS: 2013).

1.2.1. Clases de neoinstitucionalismo

Desde su origen, el neoinstitucionalismo ha generado diversos enfoques, de los que vamos a destacar los tres principales: el neoinstitucionalismo histórico, el de elección racional y sociológica, y el normativo.

No obstante, existen otros muchos enfoques centrados en la institución, de los que podemos mencionar, el enfoque normativo en sociológico y normativo, y añade los siguientes: el neoinstitucionalismo empírico, que se considera próximo al viejo institucionalismo y para el que la estructura del Gobierno marca una diferencia en la manera en que se procesan y se toman las decisiones en política; el neoinstitucionalismo internacional, que recoge el lugar de la estructura entre Estados e individuos a escala

internacional⁴⁵; y el neoinstitucionalismo de representación de intereses, que pone su foco en las relaciones y estructuras entre el Estado y la sociedad (PETERS, 2003).

El neoinstitucionalismo, frente a otros enfoques racionalistas o conductistas, da importancia a las instituciones en la explicación de las cuestiones del ámbito político. En el presente estudio optamos por la conveniencia de utilizar diferentes versiones del neoinstitucionalismo para comprender mejor la realidad política. En él, hemos optado por seguir un enfoque neoinstitucionalista, que comprende tanto el neoinstitucionalismo histórico como el de elección racional (veáse SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE, 2012)⁴⁶.

Las instituciones crean reglas, prácticas y rutinas que deben ser valoradas por los actores o partícipes de las mismas, de forma que influyen en su comportamiento y, de alguna forma, hacen que tengan que colaborar en ellas, pues así se obtienen mejores resultados (LOWNDES & MARK, 2013).

Las críticas al enfoque neoinstitucionalista aparecen desde el primer momento. El neoinstitucionalismo surge como reacción al conductismo y a la teoría de la elección racional, movimientos que ignoran la institución, pues no consideran que influya en la política. Este enfoque ve la institución como un conjunto de estructuras formales, dando todo el valor a los actores y su ideología, por un lado, y al individuo como ser calculador, por el otro; es decir, no considera a la institución en su cálculo (PETERS, 2003). El conductismo quiere convertir la política en una verdadera ciencia, por lo que

⁴⁵ (CABALLERO MIGUEZ (2007) [defiende la existencia de un institucionalismo transaccional para el análisis político partiendo de los costes de transacción y de las instituciones.

⁴⁶ SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE (2012) definen las reglas institucionales de tres formas: como normas sociales, como normas contractuales voluntarias y como estructuras estatales, formas que coinciden con las tres corrientes principales del neoinstitucionalismo.

aboga por que se elaboren teorías que desarrollen la ciencia política. Ambas teorías defienden el individualismo metodológico y la maximización de la utilidad de los actores y los individuos, dejando de lado los principios normativos en el comportamiento.

El ejemplo clásico de estos enfoques son las elecciones. En ellas, los partidos políticos quieren ganar por encima de cualquier otra cosa, y los votantes tratan de optimizar la utilidad de su voto sin tener en cuenta el marco de la institución o las reglas del juego en las que se desarrolla (DOWNS, 1957).

El neoinstitucionalismo critica otros enfoques que se centran en fenómenos contextuales, dejando de lado los fenómenos políticos y defendiendo que se debe volver a la institución como eje central de la teoría. También critican que todo se reduzca a valorar el comportamiento colectivo como suma de los individuales.

El neoinstitucionalismo defiende que el individuo está influenciado por las normas, las reglas y los valores de su entorno. El individuo no puede ser completamente ajeno a la institución, por mucho que quiera aprovecharse del sistema sin participar en él (son los llamados *free riders*⁴⁷) (PETERS, 2003; MORENO ORTIZ, 2010).

El neoinstitucionalismo también critica el enfoque conductista y de elección racional por su utilitarismo, al reducir toda decisión a un cálculo. Y considera que el individuo realiza un cálculo de coste-beneficio para tomar su decisión, sin que las estructuras

⁴⁷ MORENO ORTIZ (2010) señala que el término *free rider* ('oportunista', 'polizante', 'colado', 'gorrón', 'viajero sin billete'...) hace referencia al libro de Gregory Mankiw *Principios de economía* (capítulo 11: «Los bienes públicos y los recursos comunes», MacGraw-Hill, 3^{ra} ed.), donde establece que, de acuerdo con la economía pública, se trata de una persona que se beneficia de los bienes públicos ofertados por el Estado sin dar nada a cambio.

influyen en su comportamiento. Por tanto, en estos enfoques, el individuo podría ser totalmente racional. MARCH y OLSEN (1984) sostienen lo contrario: la historia es importante e influye en el comportamiento de los individuos y actores conformando la acción colectiva. El enfoque neoinstitucional pone la institución como centro pues informa normativamente del comportamiento de los individuos en sociedad, lo que reduce la incertidumbre⁴⁸.

En este punto, y dentro del marco teórico, partiendo esta investigación de la necesidad de analizar la evolución de los estados del bienestar, parece conveniente mencionarlo como ejemplo de caso de análisis en el que la importancia se le da a la ideología frente a la institución. Nos referimos a la teoría de ESPING-ANDERSEN (1990) acerca de la clasificación de los estados de bienestar, que aborda de forma ideológica, destacando qué es lo que influye y qué lo que determina en mayor medida cada uno de los tres estados que define.

ESPING-ANDERSEN (1990) sostiene que no se puede utilizar exclusivamente el gasto público como indicador para clasificar los estados de bienestar. Para él, los aspectos que determinan su evolución son la desmercantilización, la estratificación y la relación del Estado con el mercado, lo que da lugar a tres tipos de estado de bienestar: el socialdemócrata, el liberal y el corporativo⁴⁹. Considera que son las relaciones de poder

⁴⁸ NORTH (1990), mencionado por CABALLERO y ARIAS (2013), en relación a las instituciones, que estas «reducen la incertidumbre al definir y limitar el conjunto de elecciones de los individuos y determinar las oportunidades que hay en la sociedad».

⁴⁹ ESPING-ANDERSEN (1990) señala Dinamarca como tipo de estado de bienestar socialdemócrata que tiene como características principales la búsqueda de la desmercantilización plena y de la eliminación de las clases sociales, así como la universalización de los servicios sociales. El Estado asume esa responsabilidad, librando al individuo tanto del mercado como de la familia y de los ámbitos corporativistas. Para la consecución de estos objetivos necesita unos ingresos fiscales muy altos y un alto nivel de

entre los actores políticos, los pactos de la izquierda y los antecedentes históricos de los diferentes países los que dan lugar al desarrollo de cada uno de estos tres tipos.

Pero hay autores que ponen en cuestión esta teoría. GREEN-PEDERSEN (1999), siguiendo a PIERSON (1996), defiende una explicación de tipo histórico o competición electoral. G.-P. analiza la evolución del estado de bienestar danés entre los años 1982 y 1993, cuando gobierna la derecha. En principio, de acuerdo con la teoría de ESPING-ANDERSEN (1990), debería haberse producido una reducción del estado del bienestar, pero en su estudio demuestra que ocurre lo contrario: en este período se expande en todos los ámbitos.

GREEN-PEDERSEN (1999) señala que los partidos gobernantes tienden a continuar y a desarrollar los estados del bienestar «institucionalizados» por razones electorales, tratando de combinar el desarrollo de los modelos de bienestar y la mejora de las finanzas públicas.

OBINGER *et al.* (2011) también llevan a cabo un estudio de la evolución del estado del bienestar en Dinamarca, y llegan a la conclusión de que, a pesar de introducir en él elementos competitivos, estas variaciones no suponen un cambio de paradigma, pues se integran en el sistema público de financiación y provisión. Así, resaltan la importancia de la institución y la dependencia del camino; en este caso, de la institucionalización de las reglas formales e informales que conforman los estados del bienestar.

ocupación de la población. El caso de Dinamarca estaría marcado por los pactos de las clases obrera y rural (granjeros y campesinos), que dieron lugar a una coalición que determinó el origen y la evolución del estado de bienestar a partir de los años cincuenta.

Para el desarrollo del modelo de análisis de política pública utilizado en nuestro estudio seguimos el enfoque normativo, histórico y de elección racional. Nos interesan las diferentes lógicas que subyacen a estos enfoques. El neoinstitucionalismo histórico sigue la lógica de la secuencia: las reglas del juego fijadas en su momento determinarán la evolución de la institución. El neoinstitucionalismo normativo elige la lógica de lo apropiado, es decir, de las pautas, costumbres y leyes no escritas que regulan el comportamiento de los individuos. Y el neoinstitucionalismo de elección racional sigue la lógica de la consecuencia basándose en un análisis de decisión del individuo en el que la institución importa en función de los costes que suponga seguirla o no.

Una de las cuestiones poco abordadas por los neoinstitucionalistas es la posibilidad de que una institución pierda fuerza, que no se refuerce con el tiempo y vaya decayendo, incluso que llegue a ser sustituida por otra. Esto puede suceder, aunque en estos casos, de alguna forma, a pesar de la erosión sufrida, sigue permaneciendo parte de la institución que se creó (DACIN & DACIN, 2008).

Centrándonos en los tres enfoques que vamos a seguir en nuestra investigación: institucionalismo histórico, normativo y de elección racional, pasamos a describir los elementos principales de cada uno de ellos y los conflictos o controversias que suscitan en la comunidad científica.

1.2.1.1. Neoinstitucionalismo histórico

El neoinstitucionalismo histórico destaca que la importancia de la decisión tomada en la formación de una institución influirá en el futuro de dicha institución de una manera determinante. Podemos fijar su inicio en HALL (1986), quien destacó la importancia de la institución en la orientación de las políticas a largo plazo. La forma futura de actuar en relación con una política pública vendrá determinada por aquella en la que se conformó dicha política en el origen, es decir, por las ideas o reglas del juego que marcaron el principio de la política⁵⁰.

Este enfoque sigue la lógica de la secuencia (PIERSON, 2004). Presupone que en los procesos sociales y políticos la historia importa. Una vez establecida una institución, se inicia una secuencia, se desarrolla una tendencia a reforzar dicha institución tal como se estableció, se produce una retroalimentación positiva (*feedback* positivo), lo que da lugar a la denominada *dependencia del camino* (*path dependence*).

El diseño y el establecimiento de la institución contiene en sí mismo las virtudes y defectos que se reforzarán con el tiempo, de forma que con el transcurso del tiempo será más difícil cambiar la institución y, por ende, las reglas de juego que se establecieron

⁵⁰ PETERS (2003, pág. 103) señala que, para este enfoque, la institución relevante es la «intermedia», ubicada entre el Estado y el individuo.

con ella⁵¹. Por eso la institución importa, y su diseño y establecimiento son determinantes en el futuro de la política establecida.

Siguiendo a HALL (1996), para este tipo de neoinstitucionalismo la institución se define como «las reglamentaciones formales y los procedimientos operativos estándares que estructuran las relaciones entre las personas en diversas unidades de la organización política y economía». Dentro de la institución, nos referimos no solo a organizaciones formales, sino también a «redes de actores y a cualquier forma de costumbre» (HARGUINDEGUY, 2013).

Según este enfoque, las ideas⁵² son claves en la formación de la institución, si bien este concepto es un poco vago. Las ideas, cuando son aceptadas, se conforman en una estructura, y entonces podemos entender que la institución está formada y creada. Es importante determinar cuándo se ha formado la institución, porque el conjunto de ideas y normas que se establecen serán decisivas en el futuro de esta.

Esta teoría sostiene que el cambio en las reglas de la institución o de los procedimientos sólo se produce por *shocks* o cambios radicales, por sucesos importantes o por cambios evolutivos a lo largo del tiempo. Los individuos, cuando eligen participar en una institución, están influenciados por ella, por las reglas y procedimientos existentes, y

⁵¹ MAHONEY (2000), mencionado por el profesor PARRADO (2008), también destaca que los sucesos tempranos en una secuencia histórica son contingentes, es decir, no se pueden explicar sobre la base de sucesos anteriores. Por tanto, no sirven para predecir un resultado específico.

⁵² Las ideas se refieren a aquellas que eran importantes en el momento de la configuración de la institución. En este sentido, PETERS (2003) cita a INMERGUT (1990) y a HALL (1989) para destacar cómo la política de sanidad es determinada por la idea de lo que los médicos consideran mejor y la política económica, influenciada en 1989 por las ideas keynesianas y monetaristas de la economía, que son determinantes en la política.

tienden, de alguna manera, a aceptar estas normas. Estas limitaciones marcadas por la institución influyen en su comportamiento y en la toma de decisiones.

Una vez creadas, las instituciones persisten, y solo cambian, bien por *shocks* exógenos, bien de una forma sutil y gradual, ya que el cambio y la estabilidad están vinculados. En el neoinstitucionalismo histórico se considera que la propia institución contiene en su interior la posibilidad de cambio, de forma que son claves el contexto político y las propiedades de la institución para explicar el cambio institucional⁵³ (MAHONEY Y THELEN, 2010).

La evolución de la institución puede ser también más gradual, mediante cambios dentro del equilibrio existente en ella (PIERSON, 1994). El cambio es una de las mayores dificultades de este enfoque, debiendo entender desde fuera de la institución cuál fue la causa del cambio dentro de ella. Existen dificultades para predecir el cambio, si bien la lógica de la secuencia es importante a la hora de entender la evolución de las políticas públicas, su permanencia y las dificultades para cambiar las estructuras fijadas una vez transcurrido el tiempo.

El neoinstitucionalismo histórico utiliza dos aproximaciones a la institución. La primera, de cálculo, afecta a las expectativas de los individuos, que se acercan a una institución y analizan sus reglas de juego y cómo se desarrolla esta dentro de ella. La segunda aproximación es cultural, dado que la institución genera convenciones, plantillas y filtros para la interpretación de la acción (HALL, 1996).

⁵³ MAHONEY y THELEN (2010) destacan que el cambio institucional se puede dar de tres formas: desplazamiento, capas o estratificación y deriva o conversión.

La aproximación de cálculo destaca similitudes entre el enfoque histórico y el de la elección racional. Se trata de un enfoque que destaca la importancia de las ideas y decisiones tomadas en las primeras etapas de una institución. En el concepto de idea se asemeja al enfoque normativa, siendo uno de sus méritos ser capaz de adaptarse a otros enfoques neoinstitucionalistas.

Las críticas a este enfoque se basan principalmente en que no es capaz de determinar cuándo empieza la institución. Le cuesta determinar el origen y el vínculo existente entre los individuos y las instituciones en las que participan (PETERS, 2003).

También es objeto de crítica por su poca capacidad de predecir el cambio en las instituciones. El cambio no es el elemento clave de este enfoque, de modo que debemos acudir a otros enfoques para averiguar cuáles son las fuerzas que consiguen presionar en la toma de decisiones para que se produzca el cambio (PETERS, 2003).

Este enfoque también presenta problemas de refutabilidad y dificultades en su capacidad para dar explicaciones y hacer predicciones mediante el método científico. Siempre podemos encontrar un camino histórico en el comportamiento de una institución y de los individuos que participan de ella⁵⁴, de forma que para los críticos presenta «una perspectiva inductiva aún sin consolidar teóricamente y con riesgo de determinismo estructural» (SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE, 2012).

Por último, se le critica también por su poca diferenciación con respecto a otros enfoques neoinstitucionales, concretamente, el normativo, ya que, si solo se diferencia

⁵⁴ Es lo que PETERS (2003) señala como criterios de prueba ex-ante. Las predicciones del neoinstitucionalismo histórico son difíciles de refutar en el sentido popperiano; por tanto, también son difíciles de verificar si son adecuadas.

en el factor tiempo, en la perdurabilidad de los elementos que se configuran en el inicio de la institución, podría ser absorbido por el enfoque normativo⁵⁵ (PETERS, 2003).

Finalmente, este enfoque tiene dos limitaciones: la primera, que solo puede analizar la evolución de la institución *a posteriori*; y la segunda, que demuestra cierta subjetividad a la hora de fijar cuáles son los puntos de cambio y cuáles, los hechos más relevantes en la evolución de la institución (HARGUINDEGUY, 2013).

El neoinstitucionalismo de elección racional conjuga la importancia de la institución y el cálculo del individuo en su toma de decisiones. De alguna forma, es una evolución natural de la teoría de la elección racional. Como ya se ha mencionado, esta teoría defiende que las decisiones que toma el individuo se basan en la maximización de la utilidad para él mismo. Ello implica que no se da tanto valor a la institución y que no la tome en consideración en su cálculo.

1.2.1.2. Neoinstitucionalismo de la elección racional

Frente a esta teoría, el neoinstitucionalismo de elección racional sostiene que los individuos siguen la lógica de la consecuencia y que la institución importa en la toma de decisiones de los actores individuales. La institución influye en el cálculo del individuo como indicador exógeno en la toma de decisiones en las políticas públicas, aunque

⁵⁵ PETERS (2003) señala que esto puede ser una ventaja a la hora de integrar enfoques neoinstitucionales, como es el caso del presente estudio.

también puede ser endógena a la institución (PETERS, 2003)⁵⁶. Las instituciones tienen por objeto la limitación de los costes de transacción de los partícipes en ella (HARGUINDEGUY: 2013, citando a WILLIAMSON: 1985).

En este enfoque podemos definir las instituciones como las «reglas del juego» que regulan la interacción humana (OSTROM, 1999), ya que su misión es reducir la incertidumbre. Este autor, partiendo de NORTH (1990), relaciona las esferas económicas y políticas, y cree que el comportamiento de los individuos se debe a su afán por maximizar la utilidad de sus decisiones.

Este enfoque enlaza con la teoría de NORTH (1991), que destaca los costes de transacción que supone toda institución debido a que se ven afectados por la regulación o ley que las delimita. Las instituciones no se pueden ignorar en el momento de la toma de decisiones. Las estructuras conformadas, diseñadas y establecidas por la institución son difíciles de cambiar, dados los costos que suponen y debido a la búsqueda de certidumbre y regularidad en la toma de decisiones por parte de los participantes en dicha institución; por ejemplo, un mercado determinado.

En este sentido, HALL (1986) plantea la política como un dilema de acción colectiva en la que los actores crean instituciones para sus objetivos y cuya finalidad es estratégica. La institución es un instrumento que juega un papel importante, ya que determina las reglas del juego e influye en el comportamiento de los individuos.

⁵⁶ PETERS (2003) señala que «si bien los individuos pueden participar en una institución (incluyendo, por ejemplo, el mercado, que es supuestamente más favorable a la maximización del beneficio individual), también debe aprender cuanto antes normas más flexibles y aceptar los valores institucionales, si es que desean tener éxito en la institución» (NORTH, 1990).

Los individuos deben entender las reglas de juego predominantes en una institución si quieren triunfar en ella. Y además, como señala WEINGAST (1995), mencionado por PETERS (2003), las normas condicionan también a los competidores, lo que les ayuda a interiorizarlas e incorporarlas a la toma de decisiones. La institución genera previsión y regularidad en los resultados esperados; por tanto, se produce una especie de racionalidad colectiva como suma de las racionalidades individuales, lo que es un hecho esencial en este enfoque⁵⁷

La institución es necesaria para evitar comportamientos de los individuos indeseables, de los egoístas que no respeten las reglas de juego establecidas, pero que las usan en su beneficio cuando les interesa, como hacen los denominados *free riders*. Por ello, la institución determina los incentivos y penalizaciones que conlleva hacer o no hacer algo, tener o no tener un determinado comportamiento (HALL, 1986).

El objetivo es el diseño de incentivos que orienten las decisiones de los individuos en relación a una política determinada. Las instituciones pueden ser formales (Constitución) o informales (costumbre o tradición). El diseño de la institución es fundamental en este enfoque, ya que determinará la toma de decisiones de los individuos. Y se basa en la teoría de juegos y en la del principal-agente. Parte del individualismo metodológico y se diseña por la institución, de forma que los incentivos y penalizaciones ayuden a conseguir el fin y el comportamiento deseado en el individuo por parte de la institución.

⁵⁷ CABALLERO y ARIAS (2013, pág. 37), en relación a este enfoque, señalan lo siguiente sobre el origen de las instituciones: «se supone que los actores crean la institución con el fin de obtener el valor derivado de las funciones de la institución».

Como ejemplo por excelencia de la lógica de este enfoque hay que destacar el «juego del presupuesto». Todos los años se debe negociar el presupuesto y todos los departamentos de cada ministerio tratan de alcanzar el mayor rédito posible, pero, a su vez, deben acreditar el buen uso de los fondos en el pasado y el cumplimiento del objetivo fijado con el presupuesto (PETERS, 2003). El cambio de la institución se produce cuando esta no consigue la finalidad para la que se estableció, de modo que, si no se alcanza el objetivo marcado o no se consigue el comportamiento esperado de los individuos, será necesario cambiarlo. Se centra, por tanto, en el resultado buscado por la institución⁵⁸.

La institución puede integrar la lógica individual y la colectiva, ya que los individuos están dispuestos a aceptar limitaciones en su conducta siempre que los demás también las tengan. Así, se consiga maximizar la utilidad colectiva por medio de la individual; de ahí la importancia del diseño y el cambio cuando no produce el resultado buscado por la institución (OSTROM, 1999).

El análisis del comportamiento de los individuos nos ayuda a validar la institución, lo que implica saber cómo se juega dentro de la institución, cómo se gestiona y hasta qué punto se hacen cumplir las reglas. Se observa la interrelación e importancia tanto de las reglas de juego como de la forma de cumplirlas (gobernanza). En este punto nos ayuda mucho este enfoque para destacar como se produce este juego. A diferencia del neoinstitucionalismo histórico, para este enfoque, el pasado no importa. Solo las reglas

⁵⁸ PARRADO (2008) señala como elemento central de este enfoque «las constricciones del contexto institucional», y «se espera que los actores individuales maximicen su utilidad dentro del contexto institucional. Están constreñidos por las reglas del juego. Sin reglas, se podría producir irracionalidad colectiva» (tragedia de los comunes por *free-riding*) Concluyendo que la preocupación principal es el diseño de la institución que permita controlar el comportamiento individual y que está basado en incentivos: premios y castigos.

del juego, por tanto, entiende la institución como un conjunto de reglas que incentivan o no el comportamiento de los individuos. Es una lógica de la consecuencia.

Una de las críticas principales a este enfoque se da por su carácter demasiado intencional y voluntarista. Al igual que ocurre con el enfoque precedente, se pone de relieve la dificultad de refutar sus predicciones; parece que los individuos siempre actúan racionalmente dentro del conjunto de incentivos y penalizaciones (PETERS, 2003). Además, se le critica que los autores no realicen una confrontación directa de la teoría y la evidencia.

Finalmente, otra crítica a este enfoque destaca su «capacidad limitada para explicar la ausencia de cambios institucionales, límites inherentes a los modelos del *public choice* y del funcionalismo» (SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE, 2012). En principio, el cambio se debe dar cuando no se cumple la finalidad para la que se estableció la institución. Por tanto, es importante tener claro cuál es el fin de la misma. Este enfoque es criticado incluso por otros autores neoinstitucionalistas por centrarse y dar la mayor relevancia al comportamiento individual, aunque sea dentro de la institución.

1.2.1.3. Neoinstitucionalismo normativo

Por último, el neoinstitucionalismo normativo debe su origen a MARCH Y OLSEN (1984), quienes defendieron en los años ochenta el cambio de la centralidad del análisis de la ciencia política a los principios normativos de la institución. Este enfoque pone el

valor de la institución en el papel asignado a normas y valores dentro de las organizaciones, es decir, sigue la lógica de lo apropiado.⁵⁹

Los individuos están influenciados por la institución tanto en su conducta como en la formación de las preferencias que posteriormente determinaran sus decisiones. Las preferencias individuales se crean a partir de las interacciones con instituciones. Las raíces de este enfoque se remontan a autores como DURKHEIM (1922) y WEBER (1946), que establecieron el fundamento de la sociología y de la teoría de la organización, mencionados por PETERS (2003).

MARCH y OLSEN (1984) señalan que una institución no es solo una estructura formal, y la definen como el «conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en una determinada situación»⁶⁰.

Para estos autores, la esencia es la lógica de lo adecuado. Las instituciones influyen en el comportamiento de los individuos, de modo que en ausencia de la institución se comportarían de manera distinta. Como ejemplo, señalan el caso de los bomberos o de

⁵⁹ CABALLERO & ARIAS (2013) señalan como característica principal de este enfoque un concepto más amplio de institución, incluyendo «los sistemas de simbología, las pautas cognitivas y los patrones morales». Asimismo, destacan «el carácter mutuamente constitutivo e interactivo de la relación entre las instituciones y la acción individual». Por último, apuntan que las instituciones pueden adaptarse y que esto incrementa su legitimidad moral.

⁶⁰ PETERS (2003) destaca que para este enfoque se sigue la lógica de lo adecuado. La institución es un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos, con respecto a la manera en que influyen en sus miembros institucionales.

los soldados, que se comportan en situaciones extremas conforme a lo adecuado, y extienden esta lógica de comportamiento a todo tipo de instituciones.

Este enfoque tiene dos factores relevantes: el primero es el concepto de «cultura organizacional», que influye en los actores y en su comportamiento; el segundo es la tendencia de los actores a cumplir voluntariamente las reglas del juego, a adaptarse al entorno, y las propias instituciones se adaptan a su contexto (HARGUINDEGUY, 2013).

Esta capacidad de adaptación de las instituciones se denomina *isomorfismo institucional*, un concepto que alude a que las instituciones no son ajenas al contexto en el que se ubican, a la sociedad en la que se enmarcan, de forma que todas las instituciones influyen entre sí, dando lugar a una suerte de valores comunes que reflejan la cultura imperante y siguen a las instituciones dominantes o ejemplares en un momento determinado (DIMAGGIO y POWELL, 1983).

Los comportamientos de los individuos son intencionales, pero no voluntarios, y suelen adoptar la forma de rutinas,⁶¹ si bien se debe establecer un régimen de incentivo/sanción para aquellos comportamientos tipo *free rider* en el mismo sentido que el neoinstitucionalismo racional, pues tratan de aprovecharse del comportamiento del resto de individuos y de la estructura de la institución en beneficio propio sin aportar nada a cambio⁶².

⁶¹ Las rutinas surgen de manera natural, una vez que los individuos colaboran en el inicio de una institución y quieren reducir los costos de las decisiones y las transacciones en dicha institución (MARCH y OLSEN, 1984).

⁶² PETERS (2003) se refiere a las rutinas como «conductas adecuadas», siguiendo a MACDONALD (1983), y pone como ejemplo un soldado que se enfrenta a la muerte y, sin

Como crítica a este enfoque se señala la dificultad de establecer el modo en que se crean las instituciones. Estas parten de la voluntad de ser creadas y de compartir un conjunto de reglas y valores (PETERS, 2003). Pero ¿cómo se alcanza la uniformidad? La uniformidad se alcanza cuando las sociedades establecen una serie de valores y normas —y educan en ellos— que las dotan de cierta uniformidad. Por otro lado, las rutinas generan certidumbre, reducen costos de transacción y facilitan la convivencia, por lo que es más fácil que sean aceptadas por los individuos (MARCH y OLSEN, 1984).

PETERS (2003) destaca dos fases en la creación de la institución. En la primera, debe existir una voluntad de crear una organización o institución, y en la segunda, se mejora con la aportación de valores. Posteriormente, el cambio vendrá por el desarrollo e interacción de los individuos que lo componen, bajo el prisma de los valores ya fijados por la institución.

En este punto, PETERS (2003) define el método «cubo de la basura» (*garbage can*), desarrollado por COHEN, MARCH y OLSEN (1972). Este método sostiene que las instituciones deben tener recursos y respuestas para aquellas situaciones que se salen de las rutinas desarrolladas. El cambio vendrá por la lógica de lo adecuado, adaptándose a las circunstancias y momentos, ya que la institución está dotada de una plasticidad normativa que le permite adaptarse al cambio e ir modelándose a sí misma.⁶³

embargo, actúa adecuadamente. O el caso de un bombero que entra en un edificio en llamas porque tiene interiorizado ese rol y el código de valores adecuado.

⁶³ SUBIRATS (1994, pág. 82) destaca que para el método *garbage can*, el término clave es el de *casualidad*: «todas aquellas situaciones en las que existe ambigüedad en la determinación de los objetivos de la organización, la tecnología no está clara y la participación de los actores varía. La decisión resulta más un fruto del encuentro casual debido a factores contingentes, entre problemas, soluciones y participantes, que un plan o estrategia definido».

A este enfoque se le critica la dificultad que presenta para explicar el origen de las instituciones, así como el modo y el momento en que se forman. SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE (2012) señalan como debilidad de este enfoque «la ambigüedad con respecto a la verdadera naturaleza de las relaciones entre las normas sociales y las instituciones políticas (formales)».

Finalmente, pese a su capacidad descriptiva, y al igual que ocurría con el enfoque histórico, se critica su no refutabilidad, pues siempre se puede encontrar un argumento para que la institución sea el centro. Por otro lado, se critica que la lógica de lo adecuado elimina aparentemente la toma de decisiones del individuo (DOWDING, 1994), de forma que este enfoque presenta la influencia de los valores compartidos por una organización como elemento clave en el desarrollo de las instituciones y, por ende, en la evolución y el resultado de las políticas públicas.⁶⁴

1.2.2. Integración de enfoques neoinstitucionales en el análisis de políticas públicas

Una vez destacados algunos aspectos relevantes de los tres enfoques neoinstitucionalistas que consideramos útiles para nuestra investigación, debemos integrarlos de tal forma que obtengamos los conceptos, principios y elementos claves para nuestro estudio. La conveniencia de integrar los tres enfoques, normativo, histórico

⁶⁴ PETERS (2003, pág. 67), como resumen de este enfoque normativo, destaca dos puntos esenciales de la teoría de MARCH Y OLSEN: el primero, que los individuos toman sus decisiones, pero están condicionados por el conjunto de valores de la institución; y el segundo, que la base del comportamiento de los individuos es más normativa que coercitiva.

y racional, es defendida por varios autores (PETERS, 2003; ASTIZ, 2011; SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE, 2012)⁶⁵ (ZURBRIGGEN, 2006).

Estos enfoques tienen elementos comunes, lo que permitiría una integración para un análisis de política pública. En materia de educación comparada, esta integración puede ser positiva, ya que nos dota de las herramientas conceptuales y metodológicas para analizar la política pública de educación (ASTIZ, 2011)⁶⁶.

El enfoque neoinstitucional histórico y normativo nos ayuda a explicar por qué permanecen los principios básicos de la política pública de educación, y el enfoque neoinstitucional de elección racional, a entender cómo se comportan los diferentes actores ante las sucesivas reformas del sistema educativo y cómo maximizan su utilidad de acuerdo al sistema institucional vigente.

Para nuestro estudio, es importante fijar algunas de las semejanzas o puntos comunes de los tres enfoques (SALVADOR SERNA, 2003), que son los siguientes:

⁶⁵ SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE (2012) destacan como relevante y común a las tres corrientes que el *homo institutionalus*, al encontrarse incrustado en las reglas institucionales formales o informales, adopta conductas políticas que se adecuan a las expectativas de las reglas del juego, pero las modifica mediante sus propias decisiones, lo que se debe tener en cuenta para analizar a la vez conductas individuales y reglas institucionales.

⁶⁶ ASTIZ (2011) señala como «han surgido intentos desde la educación comparada que apuntan en realizar esa misma revisión en vistas de ajustar el marco teórico–metodológico a las transformaciones educativas vigentes. Los trabajos incluidos en colecciones como las de BAKER y LETENDRE (2005), WISEMAN y BAKER (2006) y DIETER MEYER y ROWAN (2006) son sólo algunos ejemplos. Estudios de este tipo han sido instrumentales para ampliar los horizontes interpretativos y la capacidad explicativa del paradigma neo-institucionalista».

- Establecen y dan respuesta afirmativa a la pregunta «Do institutions matter?». ⁶⁷ La institución, en los tres enfoques, es el centro del análisis de la ciencia política, dejando a un lado la centralidad de actores o individuos.

- Las instituciones constituyen las estructuras que condicionan el comportamiento de actores e individuos, de forma que estos deben tenerlas en cuenta para alcanzar sus objetivos y tomar sus decisiones y las instituciones también influyen en los procesos.

- Las instituciones reducen la incertidumbre y, si están bien establecidas y entendidas por los actores que participan en una política pública, reducen los costes de transacción (NORTH, 1991; COASE, 1984).

- Las instituciones generan rutinas, que son apreciadas por individuos y actores porque generan certidumbre y regularidad y afectan a todos en un entorno de competencia, para alcanzar las metas de cada uno dentro de la institución o como consecuencia de la institución.

- Las instituciones se ven afectadas unas por otras, de forma que los valores, principios y normas de cada institución afectan a las otras, dando lugar a un equilibrio complejo, que será el que perciban actores e individuos.

También existen diferencias en cuanto al propio concepto de institución, la formación de la institución, como influye en actores e individuos y cómo cambia y evoluciona. Pero estas diferencias no minoran la relevancia del neoinstitucionalismo como

⁶⁷ En este sentido, WEAVER y ROCKMAN(1993) destacan la relevancia de las instituciones y analizan las capacidades de los Gobiernos de Estados Unidos dentro de las instituciones o reglas del juego.

instrumento para entender mejor las políticas públicas, como se establecen, como se relacionan, cambian y alcanzan el fin para el cual fueron establecidas.

Nuestra investigación tiene por objetivo entender y explicar la política pública de educación obligatoria y la influencia que tiene la institución en esta política, como cambia y porque cambia. Nos interesa destacar que conceptos y principios informan este, (SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE, & VARONE, 2012):

- El concepto esencial de institución para nuestro modelo es el de *reglas del juego*, entendido como «el conjunto de normas, reglas, costumbres y valores en un momento y un contexto determinados».

- La institución se establece bajo la influencia de una serie de valores y principios culturales de los individuos que son los que conforman la sociedad en la que se establecen. Estos principios normativos de la institución influyen en el comportamiento de los individuos y en el futuro de la institución, siempre que dichos valores y principios normativos se mantengan. Es lo que hemos denominado *lógica de lo adecuado*.⁶⁸

- La institución, en cuanto que determina las reglas de juego, genera una serie de incentivos y penalizaciones que afectan al cálculo de los individuos que participan en la política pública. Cualquiera que sea el actor o individuo que participe, tendrá en cuenta la institución en su toma de decisiones. En función del enfoque de análisis utilizado, este cálculo se hará de forma exógena al individuo, o se realizara de forma endógena si

⁶⁸ SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE (2012): la institución es un sistema de valores, símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento. Es una perspectiva culturalista.

forma parte de una sociedad que le haya inculcado una serie de principios y valores que afectarán a sus decisiones y a su comportamiento. Es lo que hemos denominado *lógica de la consecuencia*.⁶⁹

- La institución, una vez establecida, contiene en sí misma el efecto de reforzarse a lo largo del tiempo. Los actores e individuos que participan en la política serán cada vez más reacios a cambiar la institución. En cuanto ya tienen descontados sus efectos, sus costos de transacción y aquellos que son beneficiados por la misma, no tendrán incentivo para cambiarlo, sino todo lo contrario. De ahí la importancia del diseño de la institución. Es lo que hemos denominado la *lógica de la secuencia*.⁷⁰

Para la integración de las tres ramas analizadas vamos a seguir el denominado *institucionalismo centrado en los actores*. Este enfoque pone de relieve la importancia de las instituciones para explicar el juego político. Los enfoques racionalistas se centran más en el agente⁷¹ y los normativos, en la estructura. Pues bien, es posible la integración relacionando los actores con la estructura (ZURBRIGGEN, 2006),

En el modelo que vamos a aplicar en nuestro estudio, las instituciones influyen y afectan tanto a los actores como al resultado de la política pública. La institución se debe tener en cuenta en la toma de decisiones. La información y racionalidad del actor es limitada tanto para él como para sus competidores, por lo que acepta y da valor a la institución que reduce sus costos de transacción y le da certidumbre.

⁶⁹ SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE (2012): la institución se define como una serie de acuerdos voluntarios entre los individuos. Es una perspectiva de cálculo.

⁷⁰ Según SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE (2012), la institución se asocia a las normas constitucionales, convenciones informales a los procesos políticos administrativos. Es una perspectiva estructuralista.

⁷¹ En este modelo de análisis se identifica al agente con el actor. Los actores son agentes, pues realizan elecciones para alcanzar las metas (ZURBRIGGEN, 2006, pág. 67).

De esta forma se condiciona su decisión y, por tanto, la institución influye. Esta influencia no elimina el individualismo metodológico. El resultado de la política pública vendrá determinado por el comportamiento de los actores, que son los que dan contenido a las instituciones. En cambio, para los enfoques normativo e histórico, la institución influye por sí misma en el comportamiento y la decisión del actor. Las instituciones fijan, establecen y educan a los actores, de forma que estos las asumen como propias. Los actores no seguirán un patrón de maximización, propio del enfoque racional, sino el cumplimiento de los principios, normas y reglas de juego fijados por la institución e interiorizadas y asumidas por ellos (ZURBRIGGEN, 2006).

En estos enfoques, el aspecto cultural es importante, ya que vivimos en sociedad, y la interacción entre los actores y las instituciones genera una realidad construida, dando lugar a una cultura institucional, que es un elemento normativo. Por tanto, debemos aceptar la integración de ambos enfoques como positiva para nuestro estudio, ya que ni los actores son determinados absolutamente por la institución ni pueden actuar siendo totalmente ajenos a los aspectos culturales de ella. La solución es integrar agentes y estructuras. Para ello, la base teórica creada por ZURBRIGGEN (2006), que sigue el modelo desarrollado por SCHARPF (1997), establece que el reto de la integración de enfoques se supera por medio de las denominadas *policy networks*⁷², redes sectoriales de intereses entre actores diversos centrados en políticas específicas y con marcos

⁷² ZURBRIGGEN (2006) destaca que esta perspectiva analítica pone de manifiesto que cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados cuyas relaciones se dan en un marco institucional que influye tanto en el comportamiento de los actores como en los resultados de las políticas.

institucionales concretos (MARSH Y RHODES, 1992; SUBIRATS, 1994)⁷³. Este análisis también se realiza desde la gobernanza (MAYNTZ 1993 citado por ZUBRIGENN 2006; SCHARPF 1993, 1997).

La base del modelo radica en que, dentro de una política concreta, se conforma una red de actores que actúan dentro de un marco institucional concreto que les influye, moldeando sus preferencias, su cultura y su toma de decisiones. La institución no influye directamente en el resultado de la política; no se consigue directamente un resultado concreto por una norma concreta, pero sí influye indirectamente por el impacto que produce en la constelación de actores.

Suponemos que las instituciones influyen en las percepciones, preferencias y capacidades de los actores, y también en la forma en que interactúan.⁷⁴ Este planteamiento nos permitiría relacionar la institución con la gobernanza para analizar el resultado de una política pública. Las instituciones fijan las normas, las reglas del juego, cómo se usan y, en parte, quién va a jugar el juego y qué constelación de actores participa en la política pública concreta (*policy network*).

Las instituciones son la principal fuente de información de los actores, pero no determinan su comportamiento. Los resultados de una política pública no son un mero

⁷³ SUBIRATS (1994, pág. 119) señala que las *policy networks* son entramados de actores institucionales, políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico. La estructura influye en el rendimiento del entramado. Este entramado se puede dar entre más de un organismo público, estableciéndose entre ellos relaciones subordinadas o de interdependencia.

⁷⁴ ZURBRIGGEN (2006) diferencia entre tres niveles de análisis de las instituciones: en el nivel macro se crean oportunidades y limitaciones para las capacidades gubernamentales (WEAVER y ROCKMAN, 1993); en el nivel meso se observa su influencia en las redes de políticas públicas (MARSH y RHODES, 1992); y en el nivel micro se moldean sus preferencias y percepciones.

cumplimiento de las reglas del juego, sino que dependen también del comportamiento de los actores, de cómo manejen las reglas de juego⁷⁵ (ZURBRIGGEN, 2006).

En este modelo de análisis, por tanto, se diferencia entre actores, marcos institucionales (reglas del juego), constelación de actores para una política concreta y modo de interacción (cómo manejan las reglas de juego) de unos actores determinados en un marco institucional determinado (ZURBRIGGEN, 2006).

Por tanto, para analizar una política pública partiendo de la institución, necesitamos definir, en primer lugar, la constelación de actores: quiénes son y cómo son (preferencias, percepciones y capacidades); luego, cuál es el marco institucional o estructura que establece el ámbito de la política pública (de acuerdo con la definición de *institución* que hemos establecido); y, por último, los principios, reglas y normas que definen la arena donde van a relacionarse y a interactuar los actores (MARSH y SMITH, 2000).

ZURBRIGGEN (2006) señala que este tipo de modelos son los que manejan las teorías de rango medio, y defiende una estrategia de investigación comparativa de estudios de casos de interacción de actores (gobernanza) en diferentes países⁷⁶ que permita analizar y evaluar las políticas públicas. El resultado de estas políticas vendrá determinado por la

⁷⁵ En este punto, SCHARPF, citado por ZURBRIGGEN (2006, pág. 75) destaca que cada actor tiene sus propias preferencias y unos recursos determinados, y que a su vez valora al resto de actores de acuerdo con las reglas del juego fijadas por la estructura de la institución. La constelación de actores (*networks*), es afectada por la interacción política. La clave reside en el modo de interacción, que en gran medida está condicionado por la institución, por los *institutional settings*.

⁷⁶ ZURBRIGGEN (2006) destaca «ejemplos de estudios de casos de redes sectoriales en diferentes países, como el caso de análisis de la política energética de TOKE (2003), que analiza los casos de Gran Bretaña, Alemania, Países Bajos y Dinamarca». Hay que destacar que este tipo de estudios es más cualitativo que cuantitativo.

institución y los recursos, pero también por la voluntad y actitud de los actores involucrados en las diferentes fases o etapas de la política pública.

Por todo lo anterior, el análisis de una política pública partiendo de la institución para, seguidamente, observar cómo se relacionan y comportan los actores en el terreno de juego, sabiendo su margen de maniobra, aporta una riqueza distinta; permite analizar el comportamiento de los actores ante estructuras institucionales determinadas, así como ver el modo en que la estructura afecta a los resultados por medio de los actores y, por ende, a las políticas públicas.

1.3. Algunos aspectos de la gobernanza en la política pública

Al igual que hemos desarrollado algunos aspectos de la institución en el marco de la política pública, debemos hacer lo mismo con la gobernanza. El concepto de gobernanza nos interesa en cuanto que es la forma tanto en la que se gestiona la política pública en sus diferentes etapas como en la que se relacionan y participan los actores que intervienen en una política determinada. En la presente investigación, abordaremos la gobernanza como la forma en que se organizan las diferentes etapas en que consiste una política pública determinada. La gobernanza pone de relieve y destaca la importancia de que todos los actores afectados por una política participen en ella; de

una forma u otra, deben poder influir en ella. Así, entendemos la gobernanza como una forma de gestión de lo público.⁷⁷

La forma de gestión de lo público ha evolucionado con el tiempo. Tras la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de los diferentes estados de bienestar conllevó una mayor intervención de los poderes públicos en todos los ámbitos de la sociedad. Esto trajo consigo un aumento del gasto público a todos los niveles, además de unas mayores expectativas de los ciudadanos en los servicios, derechos y el bienestar que el Estado debía proveer.

En la evolución de la gestión de las políticas públicas tanto de educación como de otras tras la Segunda Guerra Mundial, podemos destacar cómo en el período 1950-1980 no se pone en duda el sistema de burocracia establecido por los Estados y basado en los principios de legalidad, competencia, jerarquía y subordinación desarrollados en el modelo weberiano⁷⁸.

⁷⁷ AGUILAR (2006). El concepto de gobernanza implica la aceptación de diversos lenguajes o referencias conceptuales para definirlo, que ponen de manifiesto sus dimensiones. Hay que aceptar que la gobernanza es un concepto teórico, que ordena sus componentes en diversos niveles de abstracción, aunque el más usado siga siendo el nivel descriptivo. *Gobernanza* significa, en un nivel alto de abstracción, ‘proceso de dirección de la sociedad’, y aun en el caso de que se diera sin Gobierno, sería necesaria, ya que la actividad colectiva requiere de una instancia o agente de gobierno. Y la gobernanza como actividad directiva es un proceso por el que la sociedad y el Gobierno fijan sus objetivos, su actividad de orientación y efectucción.

⁷⁸ AGUILAR (2006) señala que si observamos la evolución de la forma de gestión de lo público a lo largo del tiempo, tras la Segunda Guerra Mundial, la cuestión de la capacidad y eficacia directiva de los Gobiernos fue inexistente. Estos obtenían resultados positivos en todas las áreas, incluyendo el crecimiento económico y el bienestar. Pero en la década de los setenta, en Europa, hubo problemas de eficacia en el desarrollo del bienestar social, en el grado de eficacia de los instrumentos y en la capacidad directiva de los Gobiernos democráticos, y más concretamente de los Gobiernos socialdemócratas, laboristas y democristianos.

La administración y la burocracia de los Estados son omnipresentes y únicos en todas las fases de la política pública. En cierta medida, «lo pueden todo», estableciendo qué se puede hacer y qué no. Los ciudadanos no participan en la formación, desarrollo e implementación de la política pública, sino que solo son sus beneficiarios (OSBORNE, 2010).

Es a partir de los años 1980 y siguientes cuando, tras diferentes crisis del sector público, se plantean nuevas formas de gestión de lo público. Comienzan a introducirse sistemas de gestión de lo público propios del ámbito privado y, además, se comienza a abrir la gestión pública a empresas privadas con el objetivo de dar una mayor participación y capacidad de elección al ciudadano. A esta forma de gestión se la denomina la *nueva gestión pública*. Se trata de hacer más eficientes las políticas públicas, con sistemas de gestión que ayuden a optimizar el gasto público y así cumplir el fin que cada política pública tiene. El ciudadano, en este período, pasa a ser cliente de las empresas públicas (OSBORNE, 2010).

En los últimos años del siglo pasado y a principios del siglo XXI se ha desarrollado una nueva forma de gestión de la política pública que se denomina *gobernanza*. Existen diferentes definiciones y teorías de organización de la gobernanza, pero resulta importante destacar que la gobernanza no es un fin en sí misma, sino un medio para la consecución de un objetivo. Este vendrá determinado por la institución y por el fin para el que se creó una determinada política pública. Este modelo de gestión presume que los ciudadanos tienen interés en participar en la gestión de la política pública, que son activos y colaborativos (OSBORNE, 2010).

En los años noventa se establece la nueva gestión pública, que pone de manifiesto un concepto de gobernanza que podemos definir, siguiendo a la RAE, como la ‘acción o

efecto de gobernar o gobernarse'. En origen, el concepto se utiliza para las nuevas prácticas de gobierno, que incorpora la actividad de los actores sociales y privados en la provisión de bienes y servicios. Organismos internacionales como el FMI, la ONU, el Banco Mundial y la Unión Europea participaron en el origen de esta nueva forma de enfoque de la gestión de la política pública.⁷⁹

Por tanto, el origen de la gobernanza se encuentra principalmente en el fracaso tanto de los sistemas tradicionales de gestión de lo público como de los modelos centrados en el mercado basados en la nueva gestión pública (PETERS y PIERRE, 2005). Por todo ello, se desarrolla y reformula quién gestiona y cómo, pasándose a nuevos enfoques de redes de política (RHODES, 2005) y a ser conscientes de que la gestión de lo público conlleva problemas que se deben solucionar⁸⁰ (AGUILAR, 2006).

Tradicionalmente, el concepto de gobernanza se ha definido de forma descriptiva, por las características y los principios que lo informan. No obstante, podemos establecer una definición de *gobernanza* como 'la interacción entre los actores que participan en el marco de la institución y que analiza la interacción entre actores interdependientes'. La gobernanza nos ayuda a analizar cómo se interpretan las reglas del juego establecidas por la institución.

⁷⁹ (GALINSOGA JORDA, 2011) destaca que, conforme al código de gobernanza de las Naciones Unidas, *gobernanza* es la acción o manera de dirigir u orientar. En dicho código se sostiene que la «buena gobernanza» requiere de una clara división de responsabilidades entre el órgano rector y el equipo de administración, siendo la función del órgano rector reflexiva.

⁸⁰ Solo en la medida en que plantea cómo se debe gobernar en el sentido gerencial cobra sentido el concepto de la gobernanza. Por tanto, son los fallos en la forma de administrar del Gobierno los que dan fundamento a plantearse cuáles son los problemas del gobernar. Son los fallos de dirección, las crisis de todo tipo o las deficiencias de los servicios públicos, que generan numerosos problemas y perjuicios a las sociedades y a sus ciudadanos, los que hacen necesario su estudio (AGUILAR, 2006).

Existen otras definiciones de *gobernanza* que, frente a concepciones que entiende la gobernanza en un sentido antiestatal o antigubernamental. En nuestro estudio entendemos la gobernanza como «un modo de gestión de lo público que supera el modelo tradicional jerárquico-burocrático», o, de una manera más simple, como «el gobernar del Gobierno».⁸¹

La evolución del concepto de gobernanza, distinto del concepto de gobierno, implica una nueva forma de gobernar distinta de la jerárquica, más cooperativa. Una forma en la que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas.⁸² En el ámbito internacional, la globalización transforma los intereses generales porque los Estados dependen cada día más de órganos supranacionales y por la existencia de bienes públicos globales (medioambiente, terrorismo, salud), de modo que, aunque el poder público siga teniendo la legitimidad última, cada vez depende más de la interacción con la sociedad civil y el mercado (PRATS CATALÀ, 2005).

En el siglo XXI, la globalización también ha transformado la política y sus necesidades. La forma de gestionar también se ve afectada por la globalización.⁸³ La evolución de la política hacia mayores cotas de democracia requiere nuevas formas de gestión de lo

⁸¹ AGUILAR (2006) destaca los siguientes aspectos en relación al concepto de gobernanza: la problemática teórica y práctica de la que forma parte el enfoque de la gobernanza; la diversidad conceptual en torno a la formación del concepto de gobernanza; la estandarización de los componentes centrales del concepto de gobernanza; y cómo establecer los principios que rigen el concepto de gobernanza para que sea socialmente aceptable y tenga impacto social.

⁸² MAYNTZ (2005) señala la europeización y la globalización como los retos de la gobernanza en la UE.

⁸³ Respecto al concepto de gobernanza, podemos destacar la existencia de, al menos, seis usos: Estado mínimo, gobernanza corporativa, nueva gestión pública, la buena gobernanza, sistema sociocibernético y redes autoorganizadas, Adoptando y siguiendo el ejemplo seguido por el Gobierno británico y adopta el último uso (RHODES, 2005).

público, unas formas que superen las tradicionales, que no satisfacen las nuevas exigencias de los ciudadanos.

Esta forma de gestión implica distinguir entre la actividad *del Gobierno* y la actividad *de gobierno*.⁸⁴ Desde el enfoque del análisis institucional, se da relevancia a la gobernanza. La institución, en cuanto que encarna las reglas de juego, debe evaluar y definir cómo se interpretan esas reglas, por lo que necesita estructuras de gobernanza que fijen cómo han de ser las relaciones entre los diferentes actores que participan en una política pública determinada, lo que da al enfoque neoinstitucional capacidad explicativa⁸⁵ (GONZÁLEZ-CHAVARRIA, 2014).

En este punto, el debate se centra en si es posible gobernar sin Gobierno; en si se requiere un cierto grado de autoridad pública para que podamos hablar de gobernanza en el ámbito público o si, por el contrario, la evolución de la gobernanza puede llegar a no necesitar autoridad pública para el Gobierno. Por tanto, se debate entre la posición tradicional y otras que defienden el «vaciamiento del Estado» o la «gobernanza sin Gobierno».

⁸⁴ Este último centra su atención en si la capacidad directiva del Gobierno es suficiente como para conducir la sociedad. Frente a este concepto, la gobernanza implica que, en las actuales condiciones sociales, el Gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, por lo que se requiere un nuevo proceso directivo de la sociedad. En dicho proceso se parte de la capacidad del Gobierno para la gestión de lo público, pero esta capacidad es insuficiente para fijar por sí misma los objetivos de valía social y para realizarlos por sí misma u obligar a agentes privados y sociales (AGUILAR, 2006).

⁸⁵ GONZALEZ-CHAVARRIA (2014) defiende que un análisis institucional multiagente permite investigar los procesos de emergencia de las estructuras de gobernanza. Y lo hace dotando de una mayor capacidad explicativa al modelo neoinstitucional, al integrar el problema de los agentes sociales en el análisis de los procesos de emergencia de las estructuras de gobernanza.

AGUILAR (2006) señala que este problema se ha originado por un concepto descriptivo de la gobernanza que no explica por qué aparece el concepto y cuáles eran sus efectos en la dirección de la sociedad: que busca una mejor eficacia, eficiencia, calidad institucional, transparencia, responsabilidad, continuidad.⁸⁶

El punto débil de esta teoría es la explicación de su origen. Este debe ser fundamentalmente un hecho político, y su existencia requiere que Gobierno y sociedad hayan considerado su importancia y un modo de actuar aceptable en el que una mayor participación ciudadana genera resultados superiores a otras formas de gestión. De entre las diferentes explicaciones, algunos autores defienden su origen en la nueva gestión pública (NGP); otros, en los procesos de democratización de los regímenes autoritarios; y otros, en la globalización (AGUILAR, 2006).

El concepto de gobernanza también es objeto de crítica, pues no abarca todos los actores y situaciones que se pueden dar de una manera u otra en la gestión del Gobierno, donde se plantean problemas de soberanía, en el sentido de que quien la ejerce no llega a ejercer el poder o pierde poder frente a determinados actores, que se aprovechan del mundo globalizado actual. Por tanto, la gobernanza debe recoger estos aspectos (HUGHES, 2012).

La gobernanza requiere de estructuras tanto institucionales como técnicas. Es necesario que se mantenga en el tiempo, de modo que se refuerce y entre en juego la

⁸⁶ AGUILAR VILLANUEVA (2007) añade que en este ámbito se plantea un problema, ya que, frente a quienes consideran que los actores privados o sociales siempre buscan fines altruistas que beneficien a la comunidad, ¿quién puede asegurar que no buscan el beneficio propio? ¿Están dispuestos a participar los ciudadanos? ¿En qué circunstancias? También se presentan teorías de actores en las que se considera a estos como uniformes, cuando dentro de cada sector tienen diferentes sensibilidades e intereses.

institucionalización de la estructura. La dimensión técnico-gerencial es inherente y esencial en la gobernanza. Esta tiene dos planos de decisión: primero, se determinan las preferencias, los fines, los objetivos y las metas, que son claves; y después se fijan las reglas de relación entre los actores, las institucionales, que configuran su universo de derechos y obligaciones. Estas fijarán los incentivos y establecerán las prescripciones y prohibiciones de ciertas acciones (AGUILAR, 2006).

Si nos referimos a una política pública, la gobernanza implicaría determinar las reglas desde la toma de decisiones, pasando por los recursos necesarios para llevarla a cabo, así como la responsabilidad, la evaluación y la rendición de cuentas. Podemos diferenciar entre vieja gobernanza, que es aquella controlada por el Gobierno, y nueva gobernanza, en la que existe una interdependencia de todos los actores, públicos y privados. Por tanto, no se daría entre actores independientes entre sí, ni cuando un actor depende de otro. Entraríamos así en el concepto de *gobernanza por redes* (AGUILAR, 2006).

En otro sentido, KOOIMAN (2005) expone una nueva gobernanza que trata de dar respuesta a la diversidad, complejidad y dinamismo de la sociedad actual. Por tanto, la gobernanza implica una nueva forma de interacción entre el Estado, los actores y los ciudadanos que deja de ser unidireccional para convertirse en un modo de autogobierno por medio de la cogobernanza y que tiene como objetivo la metagobernanza, un concepto normativo de lo que debe ser la gobernanza.

La gobernanza está íntimamente relacionada con las instituciones; es la forma de relacionarse de los actores e individuos dentro de las reglas formales e informales fijadas por la institución. La buena gobernanza debe dar solución a la acción colectiva y a los problemas del *free riding*, de forma que se debe tener en cuenta la interrelación de

las instituciones entre si y de estas con la gobernanza para proporcionar un resultado democrático y eficiente de acuerdo con el fin buscado (DIXIT, 2009) mencionado por (CABALLERO & ARIAS, 2013).

Cuando nos referimos a la gobernanza en su orden político institucional, la mayoría de los autores se refieren al «carácter público de las actividades y resultados de la gobernanza y se centran en si el interés público es preservado o distorsionado».⁸⁷

Pero en la investigación, nos interesa conocer cómo se exige la responsabilidad y cómo se lleva a cabo la rendición de cuentas de los resultados de la gobernanza. Estos están determinados por los objetivos y fines fijados en su establecimiento, y afectan a la política pública. Entendemos que dichos resultados estarán relacionados con los valores de la sociedad, pero ¿cómo se deciden los contenidos de la gobernanza? Entendemos que son los actores públicos, privados y sociales quienes lo hacen.

Otra cuestión importante relativa a la gobernanza es el papel que se le otorga al Estado y a la Administración pública, y si sigue ejerciendo su papel en la gestión predominante o este es inexistente. Podemos sistematizar diferentes posiciones acerca de la cuestión (CERRILLO y MARTÍNEZ, 2005):

-RHODES (2005) y KOOIMAN (2005) defienden que el Estado ha perdido su capacidad de gobernar unidireccional y jerárquicamente con la gobernanza, pasando a un sistema de cogobierno entre los diferentes actores y partícipes en las instituciones y

⁸⁷ En el sentido anteriormente señalado, el problema es saber si los actores privados tienen representatividad y como se previenen las distorsiones en la influencia de los diferentes actores. También nos interesa conocer en qué medida existe participación ciudadana en la toma de decisiones, es decir, cómo es la «gobernanza participativa» (AGUILAR, 2006).

políticas públicas. SCHARFT Y MAYNTZ citado por ZUBRIGENN 2006, ven la gobernanza como una red, no como una forma de control jerárquico.

-PIERRE y PETERS (1999) destacan el papel predominante del Estado como supervisor, controlador y regulador. Consideran que el Gobierno o autoridad pública es el único que puede dotar de legitimidad a las políticas públicas y a su gestión por medio de la gobernanza.

-PRATS CATALÀ (2005) incide en la necesidad de que el Gobierno tenga una estructura y un funcionamiento democráticos; exige que las Administraciones públicas no sean un actor más en la estructura de la gobernanza. Es necesaria una gobernanza con Gobierno, siendo, por tanto, una modalidad de gobernación. La gobernanza no se puede configurar como un *lobby* o una mera participación de los ciudadanos; los Gobiernos tienen un plus de responsabilidad y de legitimidad frente al resto de actores participantes en la gobernanza. Existe un debate en torno a la relación de la democracia con la gobernanza si seguimos criterios democráticos estrictos, como puede ser la poliarquía de DHAL. En este caso, la relación será difícil, por lo que se debe incidir en la participación de todos los afectados por la política pública.

Frente al debate existente, en la investigación, vamos a adoptar una posición intermedia. No podemos olvidar un aspecto fundamental en todo este proceso de la gobernanza: el hecho de que el Gobierno, si bien ha perdido parte de su poder, mando y dirección, sigue siendo el único que puede validar el contenido. El Gobierno da forma pública (ley, política, servicio...) al contenido de la decisión y, por tanto, es su causa formal, además de una de las causas eficientes. Quizás fuera necesaria una teoría interna de «la gobernanza de la gobernanza» (PETERS, 2003; AGUILAR, 2006). En la gobernanza,

es importante el diseño institucional y la estructura de las finanzas públicas y de la gestión pública (AGUILAR, 2006).

Dentro de la tipología de las gobernanzas, siguiendo a GONZÁLEZ-CHAVARRIA (2014), vamos a destacar dos modelos neoinstitucionales: los modelos de gobernanza corporativa de WILLIAMSON y de OSTROM.⁸⁸

El concepto de gobernanza de WILLIAMSON (1996) mencionado por (CABALLERO & ARIAS, 2013) parte de la idea de que los individuos se comportan racionalmente, pero limitadamente. Asumiendo que las instituciones tienen una función de regulación de las interacciones humanas en distintos contextos de acción, define la gobernanza como «aquel conjunto de normas internas de la organización que afectan al proceso de decisión de los individuos». El individuo se comporta a partir de su racionalidad y el marco normativo fijado por la institución y la gobernanza dentro de la institución (GONZÁLEZ-CHAVARRIA, 2014).

El concepto de gobernanza cooperativa de OSTROM (1998) parte de la idea de la intersección entre la sociedad civil y el sistema político. Trata de dar respuesta al dilema que tiene el individuo entre buscar su beneficio propio o el del colectivo. Entiende que, frente a soluciones de política pública centralizadas o impulsadas por actores del sistema político, prefiere un modelo de gobernanza cooperativa basado en la

⁸⁸ GONZÁLEZ-CHAVARRIA (2014) destaca cómo los problemas de información de los agentes y la influencia del contexto sobre ellos se solucionan por medio de la interacción y la comunicación con otros agentes en marcos institucionales. Destaca tres efectos de esta interacción: el paso de la decisión individual autónoma a la acción social interdependiente; la integración de normas e instituciones en el modelo; y la necesidad de explicar cómo se generan y funcionan estos marcos normativos e institucionales que estructuran, coordinan y regulan las interacciones sociales.

cooperación horizontal, que tendrá éxito si las autoridades políticas dan autonomía al resto de actores y si respetan sus decisiones (GONZÁLEZ-CHAVARRIA, 2014)⁸⁹.

1.3.1. Principios normativos de la gobernanza en la gestión de la política pública

Una vez analizado el concepto de gobernanza, es necesario establecer cuáles son los principios que la informan y cuales, los principios normativos que dan lugar a un buen funcionamiento de las instituciones, de las políticas públicas, así como del cumplimiento de las reglas del juego y de los objetivos fijados por las instituciones. Los principios de gobernanza deben garantizar que todos los actores intervinientes en la política pública participen en su gestión y que dichos actores dispongan de la información y de los recursos suficientes para tomar decisiones y que, efectivamente, las tomen (CERRILLO y MARTÍINEZ, 2005).

Para responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los principios normativos que informan la gobernanza?; ¿existe la buena gobernanza?, de entre las numerosas aportaciones realizadas al respecto, vamos a referirnos, a modo de guía, a algunos de los principios de la gobernanza fijados por la UE en el Libro Blanco de la gobernanza

⁸⁹ GONZALEZ-CHAVARRIA (2014) relaciona los dos modelos, destacando que el neoinstitucionalismo económico permite analizar formas de gobernanza orientadas a la regulación intersectorial de los riesgos sociales, introducir el problema de la coordinación intersectorial entre agentes plurales y definir estos contextos institucionales como sistemas sociales multiagente.

europea (COMISIÓN EUROPEA, 2001; PRATS CATALÀ, 2005; y CERRILLO y MARTINEZ, 2005):⁹⁰

Principio de participación. Los actores que tengan interés en la política o red establecida —o que se pueda establecer— deben poder participar en ella. Se trata de un principio clave de la calidad democrática de la gobernanza y de la política pública si un afectado por la política no tiene la opción de participar de alguna forma tanto en su adopción como en su ejecución.

Principio de apertura. Este principio facilita y complementa el anterior. Implica que las autoridades públicas se esfuercen en trabajar de forma más abierta para facilitar una mejor comunicación y establecer un lenguaje entendible que genere confianza en las instituciones. CERRILLO y MARTINEZ (2005) solo lo consideran un principio de buena administración.

Principio de transparencia. De acuerdo con los principios democráticos, el conocimiento e información de lo que sucede en torno a una política pública, red

⁹⁰ (PRATS CATALA, 2005, pág. 170) señala que El Libro Blanco de la gobernanza europea ha avanzado cinco principios de una buena gobernanza: «apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y del Estado de derecho de los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional regional y local. La aplicación de estos cinco principios refuerza, a su vez, los de proporcionalidad y subsidiariedad.

No corresponde sino desarrollar aquí, muy someramente, los principios expresados. No ha de olvidarse, en todo caso, que la gobernanza es hoy un concepto que describe el movimiento o transición a un nuevo modo de gobernanza: la gobernanza, el alumbramiento de cuyos principios institucionales y valorativos tomará su tiempo. Por lo demás, no habrá un modelo universal de buena gobernanza. Podrá haber unos principios institucionales mínimos o básicos, como los que ha tratado de codificar la Comisión Europea, pero la diversidad de entornos decisionales modulará estos principios y añadirá otros de manera muy difícil de predecir».

o institución es importante; impulsa la responsabilidad e incentiva la buena gobernanza de los actores intervinientes en ella. Este principio, en especial, debe ser de aplicación para todos los intervinientes con relevancia en la política pública.

Principio de rendición de cuentas. Consecuencia del anterior, es otro instrumento que ayuda a incentivar comportamientos conformes a las reglas del juego mediante la exigencia de responsabilidad. Es distinto al de la rendición que se realiza por medio del voto en las elecciones. Hablamos de un sistema de rendición de cuentas horizontal por medio de otros mecanismos de supervisión y evaluación (CERRILLO y MARTINEZ, 2005).

Principio de eficacia (¿qué resultado se ha alcanzado?; ¿se ha cumplido el objetivo o el fin para el que se fijó la política pública?). Este principio implica el de eficiencia y el de economía. En el marco de la evaluación de las políticas públicas existen diferentes criterios para la evaluación de sus efectos. En este sentido, y siguiendo a GUTIÉRREZ DÍAZ (2014), podemos destacar dos de ellos: el criterio de efectividad, que mide el grado de adecuación entre los objetivos normativos de una política, y el criterio del comportamiento real que han tenido las medidas contra las causas. El fin de la política pública no es hacer cosas, sino conseguir el objetivo de modificar las causas fijado por la política. Si esto último no se produce, la política no habrá sido efectiva.

- Criterio de eficacia: mide los resultados de la política pública. En la medida en que la política pública haya conseguido resolver el problema o alcanzar su fin, el resultado será eficaz.

- Criterio de eficiencia: mide la relación entre los recursos de todo tipo invertidos en una política pública y sus efectos. Se trata de medir si con menos recursos se podrían haber obtenido mejores resultados. Este criterio se analiza cuando se ha cumplido el criterio de eficacia: si se ha cumplido el fin o resuelto el problema por la política pública; si tener una medida de objetivos claros puede resultar peligroso, ya que no solo existen objetivos económicos, sino de toda índole, como los sociales o de equidad (ECHEBARRIA & XAVIER, 1999).

Principio de subsidiariedad. Implica la preferencia por la proximidad. Con este principio se trata de que las decisiones no se tomen en un único nivel de decisión, sino en el nivel más adecuado. Implica, de acuerdo con el sistema de competencias que se establezca, la autonomía de la instancia inferior respecto de la superior (GALINSOGA JORDA, 2011).

Principio de coherencia. La coherencia implica que los efectos de una política no sean contrarios a los fines para los que se estableció (HOEBINK, 1998).

Los principios de la gobernanza deben ser democráticos y conformes a los valores predominantes en la sociedad donde van a ser desarrollados. Por tanto, podemos estar ante modelos de gobernanza muy eficaces, efectivos y eficientes, pero no con calidad democrática. En este caso no serían válidos desde el prisma de la gobernanza que estamos siguiendo.

Nos importan los criterios de calidad normativa. GUTIÉRREZ DÍAZ (2014) se refiere a ellos como principios de calidad normativa, que están muy relacionados con los

principios de la gobernanza. Entendemos estos criterios siempre desde la legitimidad y la legalidad de quien toma la decisión en relación a la política pública:

- Criterio de necesidad y eficacia: está justificada la iniciativa normativa para el fin buscado, ya que existe interés general en la política pública y deben estar claros dichos fines, fijando claramente los instrumentos que hagan eficaz la política.

- Criterio de proporcionalidad: debe existir proporcionalidad entre el instrumento, el incentivo, la sanción y la penalización que se establezca y el fin buscado.

- Criterio de transparencia y accesibilidad: los objetivos y la justificación de la política pública deben ser públicos y poder ser consultados tanto por los actores implicados como por los ciudadanos, estén o no afectados por la política pública.

Con estos principios y criterios podremos establecer indicadores para el análisis de la política de educación en los dos casos seleccionados, si bien, previamente, debemos establecer el estado de la cuestión acerca de la política pública de educación y su gobernanza.

CAPÍTULO SEGUNDO. LA INSTITUCIÓN Y LA GOBERNANZA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN

2.1. Algunos aspectos de la política pública de educación

2.1.1. Algunos fines de la política pública de educación

En el presente estudio tratamos de analizar desde la institución y la gobernanza el resultado de la política pública de educación obligatoria en Dinamarca y España, y dentro de esta última, en las CC. AA. de Madrid y Castilla y León. Para poder llevarlo a cabo, necesitamos destacar previamente algunos conceptos relativos a la política pública de educación, debiendo acudir a las diferentes disciplinas científicas que abordan el hecho educativo para fijarlos.

Por todo lo anterior, la política pública de educación requiere de un enfoque multidisciplinar para su estudio y análisis, dada su complejidad y sus repercusiones tanto en el individuo como en el conjunto de la sociedad (OROVAL, 1999). Esta es la razón principal por la que acotamos el análisis de la política de educación al período obligatorio. La educación obligatoria se da en la mayoría de los países y, como veremos más adelante, nos permite una comparación más amable de los resultados de las políticas educativas en los casos seleccionados.

Podemos definir la política pública de educación como «las actividades estables de gobierno —mas o menos condicionadas por las acciones de los ciudadanos dirigidas a influirlas— que, con base en las disposiciones constitucionales, tienen por objeto establecer las normas reguladores de los procesos educativos, crear las instituciones correspondiente —o reconocer la iniciativa social y dotarlas de los medios personales y materiales— para satisfacer el derecho fundamental a la educación» (MUÑOZ ARNAU, 2010). También podemos definirla como el conjunto de programas y actividades desarrollados por las autoridades públicas —bien directamente, bien por medio de agentes— orientados a influir en la educación de sus ciudadanos en un sentido determinado. Estos programas cubren el *input*, el *output* y el *outcome* de la educación desde la formación, el desarrollo, el resultado y la evaluación de la educación en el ámbito de aplicación de la política pública.

En nuestra investigación nos interesa saber cuál es el objetivo, el fin de la educación. ¿Por qué se establece la política de educación? ¿Cuál debe ser su objetivo? Una primera aproximación sería la establecida por TRINIDAD REQUENA (2012), quien, siguiendo a GUERRERO SERÓN (2003), sintetiza la educación en cinco modelos partiendo de la relación sociedad-educación:

1. Idealismo: Platón fue el primero en hablar del fin de la educación, que es la sabiduría. La educación debe ayudar a desarrolla las cualidades más elevadas del ser humano.
2. Voluntarismo: defiende que la educación, por sí sola, debe transformar el mundo, dada su voluntad transformadora. El sistema escolar es el que determina el sistema social.
3. El mecanicismo: entiende que la educación es una réplica de la sociedad, por lo que depende del resto de instituciones sociales y está determinada por ellas.

4. El radicalismo: defiende que, para producir una revolución social, primero se deben atajar los problemas macropolíticos y económicos, y después vendrá la transformación educativa.
5. Informe Faure: publicado por la UNESCO con el título *Aprender a ser: la educación del futuro*, destaca cómo la educación se relaciona con los subsistemas sociales y cómo estos, a su vez, contribuyen a transformarla.

Otra aproximación podría ser que el fin de la educación debe ser alcanzar el máximo nivel de instrucción para los ciudadanos y el conjunto de la sociedad. Pero existen diferentes teorías acerca de esto. De entre todas ellas, podemos destacar, por su relevancia, dos posiciones ideológicas contrapuestas que confrontan los principios de igualdad y libertad en la educación, aunque reconociendo la existencia de posiciones y teorías intermedias de toda índole y sabiendo que es una cuestión a debatir.

En primer lugar, está la posición liberal, que, como su propio nombre indica, prioriza la libertad de elección de los padres en la educación de sus hijos y exige alcanzar unos estándares mínimos de acuerdo con la igualdad de oportunidades. En ella prevalecen los principios del mérito y la capacidad. En el otro plano está la posición socialdemócrata, que defiende una educación igualitaria, al margen de los grupos sociales, equipara la igualdad de participación y de resultados y trata de garantizar el principio de equidad. Así, busca la homogeneidad en el acceso y en el resultado de la educación⁹¹ (CALERO y BONAL, 1999).

⁹¹ Uno de los conceptos más relacionados con la equidad es el fracaso escolar. MARCHESI y PÉREZ (2003, pág. 26), siguiendo a la OCDE, señalan tres acepciones del concepto: alumnos con bajo rendimiento escolar; alumnos que abandonan o terminan la educación sin la titulación correspondiente; y, por último, consecuencias laborales y sociales de las personas que en la edad adulta no han alcanzado la preparación adecuada.

De lo anterior se derivan, entre otros objetivos de la política de educación, la eficiencia y la equidad. La eficiencia mide la relación entre la calidad y el coste de la educación y analiza el dilema calidad/coste, pudiendo influir en ella mediante el incremento de la calidad o la reducción de los costes. La equidad posibilita la igualdad en el acceso a la educación, su calidad y la reducción de las externalidades, la información incompleta o imperfecta y la falta de medios. Así, persigue una equiparación real en el nivel de educación que puede alcanzar el conjunto de los ciudadanos (CALERO y BONAL, 1999).

Con la equidad se trata de evitar el fracaso escolar, pero para ello se debe tener en cuenta que la realidad es cambiante y relativa (MARCHESI y PÉREZ, 2003). La formación adquirida por un alumno que hoy en día es válida puede que mañana no lo sea. La sociedad es cada vez más exigente y ello obliga a adaptarse a los sistemas educativos para alcanzar los fines establecidos.⁹²

No obstante, otros autores defienden que, si bien es evidente la aportación de la educación, se deben tener en cuenta otros indicadores que han de estar presentes si se busca un crecimiento sostenido y que la política de educación cumpla sus objetivos económicos (LEVIN y KELLEY, 1996). Estos autores destacan una serie de indicadores, que llaman complementarios, y son el nivel de inversión, el método de organización laboral o los sistemas de gestión, elementos necesarios, según su punto de vista, si se quiere que la educación contribuya verdaderamente al crecimiento económico.

⁹² MARCHESI y PÉREZ (2003) destacan una multitud de indicadores que están relacionados con el fracaso escolar; entre ellos, el contexto social, familiar y educativo; el centro docente; el aula; los compañeros de clase; y el interés, la competencia y la participación del propio alumno.

Cualquiera que sea el objetivo o fin último que se le atribuya a la política de educación y al margen de la definición y estructura que se le dé, existe un consenso en la sociedad y en la comunidad científica que consiste en señalar que la educación influye en el crecimiento económico y contribuye a la mejora de la sociedad en su conjunto. Además, beneficia tanto a la persona que recibe la formación o instrucción como a la sociedad en la que se forma.

¿Cual es la importancia de la educación en el desarrollo individual y de la sociedad en la que se vive y cuál su influencia en la consecución de un empleo y en el desarrollo económico de un Estado? La importancia es notable para autores como VILLAR NOTARIO *et al.* (2012) y CALERO y BONAL (1999). También se debe resaltar la importancia del capital humano como fuente de crecimiento económico, y destaca la influencia positiva de la institucionalización en la educación. En la presente investigación nos centramos en el *output* de la política de educación obligatoria, medido por la evaluación PISA cuando finaliza.

2.1.2. Algunos elementos de la política pública de educación

Tras plantear algunos aspectos de los fines y objetivos de la política de educación, debemos señalar en este estudio qué elementos participan en ella, seguir con un enfoque normativo presidido por la institución y su influencia en el resultado de la educación, y tratar de validar esta influencia por medio de la gobernanza.

2.1.2.1 Concepto de sistema educativo

Podemos definir el sistema educativo como el «conjunto de instituciones, programas y acciones que una sociedad política destina intencional y sistemáticamente a la educación o a la instrucción de sus miembros, especialmente de los más jóvenes» (GARCIA GARRIDO Y GARCIA RUIZ, 2004). Y también lo podemos definir como el «conjunto de organizaciones educativas de los diferentes niveles y etapas educativas, reguladas por las normas emanadas de la administración educativa, así como de las funciones sociales a cumplir» (TRINIDAD REQUENA, 2012).⁹³ El sistema educativo está formado por los ámbitos escolar, familiar y social. Los tres son importantes en el éxito de la educación, y el sistema educativo se ocupa del proceso educativo en ámbitos geográficos concretos (países, regiones...). Garrido indica que la política de educación tiene como finalidad alcanzar el mayor grado de educación de los ciudadanos y que está influida por la ideología, por lo que está relacionada con la ciencia política en su aplicación a la educación, la *policy* (GARCIA GARRIDO Y GARCIA RUIZ, 2004).

Es relevante comparar unos sistemas educativos con otros para eliminar el aspecto etnográfico y analizar otros métodos que puedan ser aplicados en otros países (GARCIA GARRIDO Y GARCIA RUIZ, 2004). En este sentido, debemos destacar la tendencia comparativa internacional; la publicación de índices comparativos que miden la capacidad de los alumnos en diferentes competencias académicas. Estos índices permiten comparar unos países con otros, resaltando defectos y virtudes.

⁹³TRINIDAD REQUENA (2012) considera la educación como una institución social y sostiene que, como tal, «permite la transmisión de conocimientos, cualificaciones laborales, normas y valores».

La comparación de sistemas educativos de diferentes regiones y países se puede realizar mediante un sinnúmero de enfoques, si bien debe tener ciertas propiedades (GARCÍA GARRIDO, 1996). GARCIA GARRIDO, siguiendo a HILKET (1967), destaca como propiedades de la comparación su carácter fenomenológico, es decir, que debe versar sobre hechos observables. Además, debe constar de una pluralidad de objetos, comparar casos homogéneos, usar datos comparables y ser global.⁹⁴

Pero, si bien su uso resulta útil para comparar países y contrastar alternativas, soluciones y aprendizaje mutuo, encontramos autores, como GOLDSTEIN (2004), mencionado por GARCÍA RUIZ (2010), que muestran reservas sobre los resultados de estas comparaciones y la interpretación que se hace de ellas; fundamentalmente, porque no tienen en cuenta los aspectos culturales y contextuales de cada país.

La implantación de una política educativa exitosa en un país no tiene por qué dar el mismo resultado en otro, debiendo analizarse no sólo la dimensión educativa, sino la familiar, la social, la cultural, la institucional y la histórica del país en el que se quiere aplicar. El contexto en el que el estudiante se forma es importante, y por ello debemos ser cautos con los datos.

La educación obligatoria, cuya duración varía dependiendo del ámbito geopolítico, existe en todos los países desarrollados, lo que nos permite observar y comparar entre

⁹⁴ (GARCÍA GARRIDO, 1996, pág. 133) menciona a Le Thanh Khoi para explicar lo que significa la globalidad. Según esta, la sociedad es un todo en el que la educación constituye uno de sus elementos, por lo que debe ubicarse en ese conjunto. Pero la educación también es un fenómeno global y, por tanto, se debe atener a sus múltiples funciones: económica, social, cultural, política... «Debe ser aprehendida por toda suerte de ciencias».

países o regiones.⁹⁵ Podemos definir la educación obligatoria como aquella etapa que establece formalmente el Estado para la educación de sus jóvenes; por lo general, dicha educación está institucionalizada, y tiene carácter obligatorio para todos los alumnos durante un determinado número de años.⁹⁶

Dado que vamos a analizar la evolución de la educación obligatoria a lo largo del tiempo estudiando las reformas educativas más importantes, es necesario fijar un concepto de reforma educativa, a la que podemos definir como «toda innovación educativa que hace referencia a la iniciación, puesta en marcha o supresión de políticas destinadas a cambiar el "producto social" del proceso educativo conforme a determinadas prioridades ideológicas, económicas y políticas» (BECK Y ARTHUR, 1991).

⁹⁵ (EURYCIDE, 2012) señala que en Europa se pueden distinguir tres modelos organizativos diferentes de la educación obligatoria que pueden clasificarse como una estructura única (en la que se combinan la educación primaria y la secundaria inferior): la educación primaria (CINE 1) seguida de una educación secundaria integrada (CINE 2) con un «tronco común» y la educación primaria seguida de una educación secundaria diferenciada y en la que hay distintos itinerarios educativos.

⁹⁶ En este sentido, GARCÍA RUIZ (2010) señala que la finalidad de la escolaridad obligatoria es que «el alumno haya adquirido conocimientos y destrezas precisas para la participación completa en la sociedad». Por ello, se deben tomar con cautela los estudios internacionales que miden el rendimiento escolar.

2.1.2.2 Elementos claves de la política de educación

Partiendo de la intervención de la autoridad pública en la educación, podemos diferenciar como elementos claves la norma o regulación, la organización, la financiación, los recursos, el proceso, la calidad y resultado de la educación y la equidad.

En primer lugar, la regulación es clave en el resultado de la política de educación entendida como institución, ya que su diseño influye en el resultado de la política. La norma o regulación fija aspectos muy relevantes, como el currículum, los requisitos de formación, el control, la inspección, la evaluación, etc. Y dicha regulación es clave, sobre todo, porque en sí misma contiene los incentivos y penalizaciones que influirán en el comportamiento de los demandantes y oferentes de la educación, así como en todos los actores que participan en la política de educación. En este punto, es relevante analizar cómo afecta a la educación el sistema de gobierno de los Estados o regiones: cómo se adoptan los acuerdos, qué mayorías son necesarias y si existen consensos. Por tanto, es un elemento que consideramos fundamental en la política de educación obligatoria.

En segundo lugar, la financiación de la educación influye en la consecución de los fines de eficiencia y equidad (CALERO y BONAL, 1999). La intervención de la autoridad pública en esta materia se produce por medio del gasto público y de la financiación de los actores intervinientes en la política de educación. Por ello, la financiación se puede dar por el lado de la oferta, financiando a los centros escolares mediante la subvención de plazas; o por el lado de la demanda, mediante becas para los estudiantes a partir de diferentes criterios, a través de deducciones en el IRPF —lo que permite tener en cuenta

el indicador de la progresividad— o mediante vales educativos. Todos ellos son sistemas de financiación que favorecen la elección del demandante: los padres.

Otros autores consideran que si analizáramos la educación como un mercado, estaríamos en un *cuasimercado*. Para ello señalan que tienen que darse las siguientes circunstancias: diferentes centros educativos, públicos o privados; matrícula abierta; financiación de la matrícula por parte de la Administración pública; información a los usuarios; y una gestión descentralizada de los centros (CALERO y BONAL, 1999).

Cualquiera que sea la forma en que entendamos el sistema educativo, existen diferentes modelos de financiación de la educación obligatoria, siempre teniendo en cuenta como factor principal la posibilidad de elección del centro escolar por parte de los padres de los alumnos. En la OCDE, podemos destacar tres modelos (SAN SEGUNDO, 2005). El primero es aquel en el que el Estado no financia la educación privada ni permite la elección de centro por parte de los padres (p. ej., Estados Unidos)⁹⁷. El segundo es aquel en el que sí se financian los centros privados con recursos públicos; se hace por la vía de las subvenciones y permite la elección de centro escolar por parte de los padres, pero de acuerdo a una regulación concreta (p. ej., España). El tercero y último modelo es aquel en el que se permite la financiación de centros privados mediante cheques escolares, así como la libre elección del centro por parte de los padres (p. ej., Chile).

El resto de recursos no financieros, así como el proceso de la educación, pueden proveerlos los centros educativos, públicos o privados, pero siempre dentro de las reglas

⁹⁷ GREENE, J. P., & BUCK, S. (2010). Defienden el establecimiento de un modelo de cheque escolar en Estados Unidos.

del juego fijadas por la institución. El proceso de la educación puede ser público o privado y el gobierno de la educación puede estar descentralizado en uno o varios niveles. Este aspecto lo desarrollaremos en el apartado dedicado a la gobernanza.

En la investigación, utilizamos el concepto de evaluación de la educación, que relaciona la evaluación con la calidad y con el conjunto de indicadores que la determinan, siendo éstos muy variados e ilimitados (SARRAMONA, 2004). Pero la evaluación, en todo caso, implica recopilar y clasificar la información relativa al sistema educativo. Distingue la evaluación del sistema educativo en su conjunto, de la evaluación interna realizada por miembros de la institución y de la externa realizada por instituciones ajenas a los centros. En todas ellas es fundamental la colaboración de los profesores. (SARRAMONA, 2004)

En este estudio vamos a referirnos tanto a la evaluación denominada mesoevaluación, que es aquella que está institucionalizada como una parte más de la política pública de educación (HANSEN, 2009), como a la macroevaluación, que se refiere a la evaluación comparativa transnacional.

Los resultados pueden ser significativos, si bien, como ya se ha mencionado, no recogen toda la realidad de la problemática de la educación, como, por ejemplo, la equidad de la educación, es decir, la igualdad de oportunidades de todos en la educación. Debemos tener cuidado con la interpretación de los resultados y estudiar los instrumentos utilizados para la obtención de datos, si bien, en todo caso, marcan tendencias, y hay indicadores internacionales que permiten comparar la política de educación.

La equidad de la educación es relevante y necesaria para ponderar los análisis de resultados donde prima la calidad. Debemos observar cómo se consigue la igualdad de

oportunidades, cómo se salvan las diferencias socioeconómicas o si es relevante que el centro sea de titularidad pública o privada. El fracaso o abandono escolar, el nivel de educación alcanzado por una determinada generación y la homogeneidad de los resultados alcanzados son indicadores que nos facilitan si un sistema educativo tiene calidad con equidad o no.

2.1.2.3 Actores relevantes en la política de educación

Por último, debemos abordar cuáles son los actores relevantes en la política de educación. En este punto, podemos destacar cómo en el análisis de las decisiones de las políticas públicas siempre interviene la autoridad pública, en la forma y el nivel que determine la regulación, y cómo aparecen diferentes actores beneficiados y perjudicados por la política pública (SUBIRATS, 1994). Así, en la política pública de educación podemos destacar los siguientes actores principales, relevantes para la gobernanza de la educación y, por ende, para la presente investigación:

- El Estado, por medio de la potestad legislativa, tiene la capacidad el poder y la facultad de regular e impulsar la normativa de la educación, bien sea directamente, bien por medio de otra entidad de gobierno, de acuerdo con el sistema de competencias que se haya establecido. La autoridad pública tiene reconocida una función relevante dentro de la gobernanza de la educación.
- Los estudiantes y sus padres: los primeros, como demandantes y receptores de la educación en sus diferentes niveles, y los segundos, como responsables de sus hijos (los

estudiantes). Los padres tratan de dar a sus hijos de la mejor educación posible a partir de su criterio y de la oferta de centros de educación y de planes de estudios, siendo determinados estos últimos por la regulación de la autoridad pública.

En esta materia se establece un debate importante entre quienes creen que los padres deben poder elegir libremente la educación de sus hijos, como en el caso de Dinamarca, que incluso permite la educación en el hogar familiar, o que sea el Estado quien, con independencia del criterio de los padres, ya que detenta el monopolio de la educación, decida cómo, cuándo y dónde deben educarse los hijos.

- Los profesores son actores relevantes en la política de educación, pues son claves para lograr el buen fin de las reformas y para la consecución de una evaluación satisfactoria de la política de educación en su conjunto. El profesor es clave en la transmisión de los conocimientos a los alumnos, así como para trasladar y conseguir los objetivos que se marque la educación en un ámbito determinado.

- Los centros escolares son los oferentes del recurso de la educación, por lo que son elementos fundamentales. En cierta medida, deben dar cumplimiento a la regulación, a las reglas del juego establecidas por la institución, por lo que son determinantes en la gobernanza, en la gestión de la educación y en las relaciones entre los diferentes actores participantes en la política de la educación. En este sentido, aunque no se pueda medir, también es relevante la ideología del centro, los principios por los que se regula un centro escolar y la medida en que el resto de actores que participan en el centro educativo están influidos por esos principios y los cumplen por encima del resto de normas o influencias del contexto educativo.

- Por último, debemos destacar como actores relevantes —no siempre considerados como tales en la política de educación— a todos aquellos grupos que, directa o indirectamente, hacen presión sobre los actores que deben tomar la decisión de regular la educación. En este campo entrarían los medios de comunicación, los sindicatos y todos aquellos grupos que dan un valor ideológico, más que de instrucción, a la educación. Es difícil medir la influencia de estos actores en la política de educación, pero no se puede obviar, por lo que hay que dejar constancia de ellos.

2.1.3. El resultado de la política pública de educación obligatoria

El presente estudio es un análisis del resultado de la política pública de educación, por lo que nos interesa señalar que entendemos, a los efectos de la misma, por *resultado de la educación*. Esta es la razón por la que queremos analizar el éxito o el fracaso de la educación, pues se trata de conseguir la más alta instrucción de sus protagonistas, los alumnos, con una distribución equitativa de las oportunidades para alcanzarla (SCHLEICHER, 2006).

Este objetivo de la más alta instrucción se convierte en prioritario cuando los sistemas educativos alcanzan la plena escolaridad en la etapa obligatoria y se reduce de manera relevante el fracaso escolar. En este punto, comienza una nueva evaluación de la educación centrada en un mejor resultado y con una mayor equidad. Para ello, se

plantean indicadores, estudios e informes del resultado de la educación (SAN SEGUNDO, 2005).⁹⁸

Los *inputs* de la educación, tras el proceso de la política educativa, deben producir un *output* causado por dicho proceso. Existen diferentes medidas del resultado de la educación, así como de los *inputs* que lo producen. Siguiendo a SAN SEGUNDO (2005), hay que distinguir los *inputs* que influyen en el *output*, que identifica como los siguientes: las características del alumno como individuo; el entorno socioeconómico del alumno; la familia, su renta y su educación; las características de los profesores y compañeros; y, por último, los recursos del centro donde se forma el alumno. Se trata, por tanto, de recursos de toda índole. El autor concluye que «las medidas de *output* más aceptadas se basan en test de conocimiento».

Existe mucha literatura acerca de qué *inputs* influyen más en el resultado de la educación, pero nosotros queremos analizar la influencia de la institución y la gobernanza. Por ello, hemos seleccionado los indicadores que consideramos más relevantes para este fin. Evidentemente, la educación, por su relevancia, es objeto de todo tipo de informes y estudios con resultados contrapuestos.⁹⁹ Nosotros queremos tratar de contribuir al conocimiento de la ciencia política con este estudio de análisis de la política pública neoinstitucional. Esta es la razón por la que entendemos y vamos a considerar que el resultado de la política pública de educación es su *output*, y para su

⁹⁸ (SAN SEGUNDO, 2005) destaca como indicadores de rendimiento los centros, la tasa de retraso y la repetición en la enseñanza primaria y secundaria.

⁹⁹ Entre otros, los mencionados por (PÉREZ GARCÍA & URIEL JIMÉNEZ, 2016); COLEMAN (1966); HANUSHEK (1986); FRIEDMAN (1980); HARRISON y ROUSE (2014); LUBIENSKI (2013); etc.

medida y cuantificación tomaremos como referencia, como prueba de conocimiento en diferentes períodos y casos estudiados, los resultados obtenidos en PISA.

PISA, como ya vimos anteriormente, son las siglas inglesas del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos. Establecido por la OCDE en el año 2000, es un instrumento de comparación entre Estados y regiones que proporciona información relevante sobre los estudiantes de 15 años al final de su etapa de educación obligatoria, y se realiza cada tres años.¹⁰⁰

La evaluación de PISA mide las capacidades de los alumnos mediante unos test específicos de comprensión lectora, matemáticas y ciencias. Se fijan seis niveles para los resultados, siendo el nivel seis el de mejor resultado y el uno, el del peor. Los resultados se agrupan en series medias por cada país o región, de forma que permite compararlos a escala internacional. Esto permite definir cuáles son las mejores prácticas en educación y aportar soluciones para mejorar su calidad. Esta evaluación, además, al analizar la excelencia y equidad de la educación, no solo nos permite destacar las competencias efectivas de cada sistema educativo, sino que aporta detalles relevantes acerca del contexto social, económico y familiar de los estudiantes, lo que contribuye a realizar un análisis más profundo que si se hiciera exclusivamente a partir del resultado de los alumnos.

¹⁰⁰ (INECSE, «Resultado en España del estudio PISA 2000, conocimientos y destrezas de los alumnos a los 15 años», 2003) señala que la evaluación de PISA tiene como referencia otros estudios y evaluaciones, como TIMSS y RLS, y que la consolidación del proyecto necesita de resultados e indicadores periódicos. Destaca que «El diseño del proyecto ha tenido en cuenta los precedentes de estudios comparativos de evaluación, pero con un sesgo propio: el proyecto PISA no es un estudio curricular, sino un “estudio *literacy*”, que se puede definir como la formación atesorada hasta una determinada edad que proporciona al sujeto un bagaje suficiente para enfrentarse a los retos de la vida real». (CARABANA, La inutilidad de PISA para las escuelas, 2016) , traduce este como alfabetización.

Como características principales podemos señalar que se trata de un estudio comparativo internacional de carácter cíclico y centrado en unas materias concretas (lengua, matemáticas y ciencias); que es un estudio de evaluación no curricular orientado a la inserción en la vida adulta; y que trata de ofrecer información relevante para la toma de decisiones en la política de educación (INECSE, 2003).

La evaluación de PISA tiene una orientación política y trata de identificar patrones de comportamiento. Al tratarse de exámenes que exigen razonar, analizar y, en definitiva, acreditar la capacidad de solucionar los problemas que se plantean, permiten una evaluación completa. Por último, destaca la regularidad de las evaluaciones, lo que permite comprobar el progreso de las mejoras planteadas y llevadas a cabo en el marco de la política de educación (VILLAR NOTARIO *et al.*, 2012). Bajo el prisma de los objetivos de PISA, una política educativa exitosa es aquella que consigue el mayor nivel de rendimiento de sus alumnos, con la mayor equidad y calidad y, por tanto, con una adecuada igualdad de oportunidades.

Pero no todos los autores están a favor del informe PISA como instrumento para la toma de decisiones en la política pública de educación. Como señala CARABAÑA (2016), el informe PISA tiene un gran rigor y proporciona una información valiosa y perfectamente comparable, pero, al medir competencias generales que se adquieren a lo largo de la vida y que, por tanto, no sirven para diferenciar unas escuelas de otras, carece de utilidad.¹⁰¹ Otros autores defienden que PISA es útil para comparar la

¹⁰¹ (CARABAÑA, 2016, pág. 23) señala como precedente de PISA el Informe COLEMAN, que se refiere a la evaluación EEOS (Equality of Educational Opportunity Survey; ‘encuesta sobre la igualdad de oportunidades educativas’), que trata de medir la aptitud de los alumnos para la solución de problemas y para afrontar la vida adulta al final de la etapa de educación obligatoria.

desigualdad, pero no para comparar las puntuaciones medias (DOYLE, mencionado por FERRER, CASTEL y VALIENTE, 2009).

Las prácticas exitosas en un país determinado deben aplicarse con cautela en otros países. Hay que considerar otros factores que pueden hacer que la práctica no tenga el éxito deseado. Por tanto, PISA debe ser tan solo un elemento más de comparación para analizar el resultado de la política de educación entre países y regiones; una práctica, además, que determina las capacidades de los alumnos a la edad de 15 años. Desde el punto de vista de la gobernanza y el principio de responsabilidad o rendición de cuentas, el Informe PISA dota a los países de una capacidad analítica y de datos suficiente para extraer conclusiones.

Entre las limitaciones que se deben tener en cuenta a la hora de realizar comparaciones de acuerdo a los resultados de PISA está el hecho de que se realiza en inglés y posteriormente se traduce lo que puede generar problemas de traducción. También presenta errores en la muestra de estudiantes evaluados y en la motivación de los alumnos para realizar la prueba, que puede influir en el resultado conjunto del país o región evaluado (BAIRD, TALIA, JOHNSON, STOBART, & GUOXING, 2011)

La comparación que realiza PISA es relevante, pues ofrece una visión de las prácticas educativas que permite obtener conclusiones y mejorar o modificar las políticas públicas que se demuestran equivocadas por los resultados obtenidos (PÉREZ GARCÍA & URIEL JIMÉNEZ, 2016).¹⁰²

¹⁰² (PÉREZ GARCÍA & URIEL JIMÉNEZ, 2016, pág. 224) señala que «PISA es un instrumento muy valioso porque ofrece una visión de las prácticas educativas de los países

Los resultados de PISA pueden coincidir o no con las expectativas que tiene el país o región a partir del concepto o idea de su política de educación y en función de los recursos empleados en ella. Aquellos países con un mayor gasto público en educación deberían esperar obtener mejores resultados. La influencia de los resultados de PISA en un país determinado también depende de otros factores; teniendo esto en cuenta, MARTENS y NIEMANN (2013), al comparar el impacto de los resultados de PISA en Alemania y Estados Unidos,¹⁰³ llegan a la conclusión de que viene determinado por la atención que prestan a los resultados los medios de comunicación y difusión y a la propia percepción del nivel de educación que se tiene en cada país. Así, Alemania tiene un mejor concepto del nivel de su sistema educativo y recibe mayor atención de los medios, mientras que en Estados Unidos, los medios no le prestan atención y no se espera mucho de su sistema de educación, lo que afecta a la gobernanza del país, pues influye en las relaciones entre los actores que participan en la política de educación.

Otros autores han estudiado el impacto de las organizaciones internacionales y los mercados económicos en el diseño de la política de educación (DALE y ROBERTSON, 2007). Estos autores destacan cómo afecta a la gobernanza de la educación la existencia de actores de ámbito global; instituciones internacionales que se basan en normas y

participantes que facilita la evaluación de sus políticas y ayuda a monitorizar —a lo largo de sus distintas ediciones— las tendencias en la adquisición de conocimientos y habilidades de los países y de diferentes subgrupos demográficos dentro de cada país. Los resultados de PISA revelan qué es posible hacer en educación tanto desde el punto de vista de los estudiantes con mejor rendimiento como de las buenas prácticas de los sistemas educativos (OCDE, 2014)). Asimismo, los resultados permiten a los responsables de los distintos países evaluar sus propias debilidades y fortalezas educativas y aprender de otros sistemas educativos. También permiten establecer relaciones entre resultados educativos, características socioeconómicas y particularidades de los centros educativos, y combinarlas con informaciones de gasto en educación».

¹⁰³ MARTENS y NIEMANN (2013) destacan que España es el país de la OCDE en el que más atención reciben los resultados de PISA por parte de los medios de comunicación.

valores tradicionalmente de Occidente y que, en un sentido neoinstitucionalista, son adoptados por los diferentes países e incorporados al diseño de la política pública de educación.

El ámbito tradicional de la gobernanza de cada Estado ha sido influido por las comparaciones entre países que adaptan conceptos homogéneos con el fin de poder comparar y adoptar las mejores prácticas de educación, en aras de mejorar la gobernanza y, por ende, el resultado de la educación. El informe PISA ha producido cambios en la gobernanza de la educación de alguno de los países que participan en su evaluación, como es el caso de Dinamarca. PISA produce un tipo de cambio suave que no se genera por la obligación de cambiar sus políticas, pero sí por la influencia de las recomendaciones que lleva a cabo en cada país o región en los que participa.

Los estudios comparativos internacionales permiten analizar si realmente un sistema educativo está avanzando o no, proporcionando indicadores y comparaciones que ayudan a la toma de decisiones relativas a la reforma de la educación. Pruebas como PISA permiten observar la posición relativa de cada país (en comparación con el resto), pero por sí sola no mejora la educación. Deben emprenderse reformas, y es fundamental el establecimiento de estándares de calidad, implementación y evaluación orientados a la cultura del logro en cada país (SCHLEICHER, 2006).

En este punto, ponemos de manifiesto en nuestra investigación el contraste entre el caso de Dinamarca, que tiene un alto nivel de gasto público en educación, de los más altos del mundo, pero que no ha conseguido los resultados que las autoridades danesas esperaban, y los casos de Madrid y Castilla y León, que con un nivel de gasto en educación inferior a la media de la OCDE, obtienen resultados superiores a los de Dinamarca. Por ello es importante comparar la educación entre países y regiones y tratar

de observar —y llegar a conclusiones— qué pueden aportar a la comunidad científica, pero analizando el conjunto de indicadores para obtener una imagen completa de la educación en el país estudiado.

En este aspecto, la evaluación PISA puede ayudarnos a entender por qué hay países que consiguen mejores resultados con un menor gasto en educación y cómo es más relevante una asignación adecuada del gasto que el volumen total de este. En este punto, vamos a tratar de destacar cómo a partir de un determinado nivel de gasto público, su incremento no produce la mejora deseada del resultado.

El informe PISA, junto con otros informes de la OCDE, ha fijado en 50.000 USD el nivel en el que el aumento de gasto público no produce el resultado esperado (PÉREZ GARCÍA & URIEL JIMÉNEZ, 2016).¹⁰⁴

¹⁰⁴ (PÉREZ GARCÍA & URIEL JIMÉNEZ, 2016), mencionando a HANUSHEK (1986, 1997 y 2003), destacan la inexistencia de una relación consistente entre el rendimiento del alumnado y los recursos de las escuelas, al menos cuando se tienen en cuenta las características familiares de los alumnos.

2.2. Algunos aspectos de la institución y la gobernanza en la política pública de la educación

2.2.1. La institución en la política pública de la educación

La educación siempre ha recibido una atención central en el desarrollo de las modernas sociedades y ha sido objeto de estudio tanto por el viejo como por el nuevo institucionalismo.¹⁰⁵ Ya en el viejo institucionalismo se estudia y analiza la institución en la educación, si bien se la trata como una estructura independiente de la acción humana. Frente a esta posición, el nuevo institucionalismo aporta la interdependencia de la institución, los actores y los recursos que participan en la política pública de educación. El hombre crea reglas y procedimientos como base de las instituciones (MEYER y ROWAN, 2006).

A partir de los años setenta, se empieza a desarrollar el enfoque neoinstitucional, que tendrá su auge en los noventa, siendo el ámbito de la educación objeto de desarrollo de la influencia y las posibilidades del nuevo institucionalismo. Los primeros estudios se centran en analizar, bajo el prisma de la institución, el cambio en la escuela americana, la existencia de «reglas de juego» institucionalizadas, estructurales, que priman frente a

¹⁰⁵ MEYER y ROWAN (2006) destacan que los estudios pioneros de los fundadores de la sociología, tales como DURKHEIM (1956) y WEBER (1947), así como de los actuales, como BIDWELL (1965) Y COLLINS (1979), reconocen la importancia de la educación y su configuración institucional.

otras posibles influencias, desarrollando una línea de investigación que trata de abrir el análisis de la educación defendiendo la utilidad de este enfoque para dar respuesta a determinados comportamientos de los actores de la educación, así como a la persistencia o resistencia al cambio de las instituciones (CROWSON, LOWE BOYD y MAWHINNEY, 1996).

El neoinstitucionalismo ayuda a destacar la importancia de la institución en el juego de la política, la economía y la sociedad civil. La institución afecta a la toma de decisiones de los actores en la política de educación. Los primeros estudios de educación bajo el prisma del neoinstitucionalismo en los Estados Unidos se centran en cómo las escuelas, que son organizaciones institucionalizadas, movilizan sus recursos no por motivos de eficiencia en su uso, sino en conformidad con las reglas de juego institucionalizadas (MEYER Y ROWAN, 2006).

Estos autores aplican el principio del isomorfismo de la escuela americana, por el cual, a igualdad de ambiente institucional, las escuelas generan las mismas estructuras y funciones. En la arena del mercado de la educación, el neoinstitucionalismo pone el foco en cómo la construcción desarrollada por la institución y la dependencia del camino influye en los actores y en la forma de cerrar las transacciones (MEYER y ROWAN, 2006).

En la escuela americana se ha desarrollado toda una línea de investigación acerca del cambio institucional en la educación por medio del neoinstitucionalismo. Estos autores estudian la influencia o el paso de un enfoque unidireccional del Estado hacia el resto de actores a un enfoque plural, dando relevancia a todos los actores que participan de la política pública de educación dentro del marco de la institución (MEYER y ROWAN, 2006).

El enfoque neoinstitucional permite ampliar las perspectivas de análisis de la política pública de educación. En este sentido, WAISSBLUTH, ARREDONDO, QUIROGA y DÍEZ (2010) defienden que, en el caso de la política de educación de Chile, han sido las limitaciones culturales, ideológicas y políticas las que han frenado la reforma educativa. En un análisis neoinstitucional, destacan, siguiendo a NORTH (1991), que el mercado político genera unos costos de transacción como consecuencia de los juegos de los actores que intervienen en la política, la información limitada de la que disponen y el rol de la ideología cultural y normativamente.¹⁰⁶

A modo de ejemplo, en la educación primaria y secundaria de Estados Unidos, tres cambios han alterado la realidad institucional de la educación. En primer lugar, se ha evolucionado hacia un pluralismo en cuanto al proveedor de la educación, público y privado. En segundo lugar, se ha constatado la necesidad de un mayor acoplamiento o integración de las prácticas y el deber ser de la educación. Por último, el papel de la educación es cada vez un mayor en la sociedad como institución de la misma (MEYER y ROWAN, 2006).

Los actores participan cada vez más de las decisiones en torno a la política de educación y de la gobernanza de la educación, pasa un modelo de análisis en el que la educación no es un ámbito monopolístico del Estado, sino un ámbito plural (MEYER y ROWAN, 2006). En este mismo sentido, ASTIZ(2011) destaca la utilidad del enfoque neoinstitucional para el análisis comparado de políticas de educación. La integración de

¹⁰⁶ WAISSBLUTH, ARREDONDO, QUIROGA y DÍEZ (2010) concluyen que la conducta de los actores, el conjunto de las reglas formales e informales, la existencia de actores de veto y los elevados costos de transacción de la calidad explican la heterogeneidad del sistema, con una gran variedad en los profesores, directores y escuelas, destacando los problemas generados por la asimetría de la información del «cuasimercado» educativo.

los tres enfoques principales del neoinstitucionalismo normativo, de la elección racional e histórico, desarrollado mediante el modelo centrado en los actores que ya hemos planteado, permite un análisis productivo comparado de las políticas de educación y de su evaluación.¹⁰⁷ El neoinstitucionalismo nos permite explorar cómo se relaciona el poder público y el resto de los actores que participan en la política de educación, pudiendo observar de forma desagregada sus acciones. Para ASTIZ (2011), «la ventaja más importante que se logra al introducir esta nueva dimensión analítica en la educación política comparada es que también permite informar el diseño de las políticas públicas, así como explicar por qué en determinados contextos algunas fracasan y otras son exitosas en su implementación».

¹⁰⁷ ASTIZ (2011) destaca que «El modelo explicativo que se nutre de la integración del NIH y el NER apunta a realzar el valor de la relativa autonomía de los actores individuales y colectivos en el diseño, adaptación e implementación de políticas públicas de origen global, como puede ser el caso de las políticas de descentralización de la gestión educativa. El elemento que añade una clara dimensión institucional al modelo es lo que algunos denominan *modos de interacción*, concepto que apunta a las formas en las que los actores accionan respecto unos respecto de otros y que están en gran medida condicionadas por el contexto institucional en el que están inmersos y se desempeñan (que incluye variables geográficas y temporales tanto endógenas como exógenas). Las estrategias de acción de determinado grupo de actores y quiénes forman parte del proceso de negociación y decisión son también parte del contexto institucional que tiene, en la mayor parte de los casos, un origen histórico local. Un contexto institucional con una rica historia organizativa es menos proclive al cambio y a adoptar sin adaptaciones las normas internacionales. Lo contrario ocurre en situaciones institucionales más débiles, donde la negociación se disminuye y existe la posibilidad de la implementación de políticas en forma unidireccional» (Bedoya-Bedoya, 2009).

2.2.2. La gobernanza en la política pública de la educación

Desde el punto de vista de la gobernanza, una vez que ya hemos expuesto los principios que deben regirla para su consideración desde un punto de vista de gestión de lo público, debemos especificar qué es la gobernanza en la esfera de la política de educación y cómo se concretan sus principios en el ámbito de la educación, señalando qué actores o partícipes de la política pública de educación vamos a tener en cuenta en nuestro estudio.

Como ya dijimos, entendemos la gobernanza como una forma de gestión de lo público, una evolución del concepto unidireccional de gobernar que trae consigo una nueva forma de interrelación entre los actores intervinientes en la política pública. Nos referimos a un concepto pluralista, donde el poder público actúa como árbitro, lleva el liderazgo en la política pública y establece cómo se juega (BENTANCUR, 2013 y, en el mismo sentido, PETERS y PIERRE, 2010).

Si nos centramos en el concepto de gobernanza educativa, entraremos en lo que BRASLAVSKY, mencionado por VAILLANT (2010), denomina *concepto estelar*, que es aquel en el que la gobernanza forma parte de los principios y objetivos de la política de educación. Aunque se trata de un concepto vago o ambiguo, lo podemos definir como «una compleja interacción entre las instituciones existentes, las normas/valores y los gobernados» (BALU *et al.*, 2009).

De nuevo, observamos la relevancia de la institución para la gobernanza, ya que delimita quién participa en la política pública, con qué recursos, cómo se produce y

demás características de la política pública de educación. Si nos referimos al sentido de la «buena gobernanza educativa», este sería que cada actor tiene un papel definido en las decisiones que hay que tomar y que está definida la interacción entre los actores (es decir, cómo se juega). Por último, todo lo anterior está condicionado a que se den unos resultados coherentes de la política de educación, a que se cumplan los fines de la política de educación.¹⁰⁸

Los principios que informan la gobernanza educativa son los mismos que los señalados para la gobernanza en general, pero debemos especificarlos y establecer indicadores dentro de la política pública de educación obligatoria que nos permitan evaluarlos en nuestro modelo de análisis.

El indicador *descentralización* está relacionado con el principio de apertura y participación de la gobernanza. Entendemos la descentralización como el proceso de transferencia de recursos y del poder de decisión desde un ámbito central a ámbitos regionales o locales. En la nueva etapa de gestión pública, presidida por la gobernanza, se entiende que la mejor forma de dar participación a los actores de la política de educación es acercando al máximo al alumno a la toma de decisiones.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Ídem, pág. 100: PRATS CATALÀ (2005) sobre la buena gobernanza y los principios del Libro Blanco de la gobernanza de la UE.

¹⁰⁹ CARABAÑA (2006): «La cuestión de los efectos de la descentralización política en el funcionamiento de la enseñanza no debe confundirse con la cuestión de la financiación de la enseñanza (pública o privada), ni con la cuestión de la gestión de la enseñanza (pública o privada), ni con la cuestión del tipo de control de la escuela (burocrático, comunitario o de mercado). No es tampoco la cuestión del lugar en que se sitúa la administración de las escuelas, cuestión que se distingue con el nombre de *concentración-desconcentración administrativa*. De lo que se trata es de la distribución de la autoridad sobre la enseñanza entre los diversos niveles políticos de un Estado (que en los países pequeños puede reducirse a la división entre municipios y Estado)».

De este indicador de descentralización se derivan numerosos indicadores que ayudan a mostrar si esta es eficaz y coherente con el fin de la política de educación, si los órganos en los que se descentraliza están dotados de los instrumentos y recursos necesarios para desarrollar la política y la función teóricamente transferida al ámbito más descentralizado (ver WINKLER, 2004). Este indicador, junto con los indicadores desarrollados, debe ayudar a medir el grado de calidad, equidad y eficiencia de la política pública de educación, tratando de observar en qué medida es clave para el resultado de la política.

El indicador del gasto público y de la financiación de la educación obligatoria es uno de los indicadores a los que damos una mayor relevancia. Con él tratamos de enriquecer el debate sobre el nivel de gasto público adecuado para conseguir el mejor resultado, si existe una correlación. De forma que a mayor gasto en educación, mejores resultados. O, si esto no es así, qué razones o motivos se observan y en qué medida. En este sentido, entendemos que a partir de determinado nivel de gasto público en educación, este dejaría de influir en un sentido cuantitativo, y en todo caso sería una cuestión más del destino o uso del dinero para la educación que del volumen de la financiación.

La forma de financiación y la provisión de la educación aportan luz al debate de la gobernanza en la educación: ¿debe ser pública o privada?; ¿cuál se debe financiar? VAILLANT (2010) diferencia dos sistemas de financiación de la educación. En el primero, la Administración pública la financia y la provee, estando las escuelas privadas bajo la supervisión del Estado, pero sin financiación. En el segundo sistema, el Gobierno provee la financiación en función del número de alumnos de las escuelas, privadas y públicas, ambas bajo la supervisión del Estado.

La elección de uno u otro sistema debe conllevar diferencias en la gobernanza de la educación, unas diferencias que deben ser analizadas ante el resultado de la educación. Más allá de los resultados, la elección de un modelo u otro dependerá de los valores y principios que predominen en una sociedad determinada, de la libertad de elección de centro escolar por parte de los padres.

En relación con los modelos de financiación que hemos mencionado anteriormente, nos interesa fundamentalmente cómo afecta la financiación a la libertad de elección de centro escolar por parte de los padres.

Los principios de responsabilidad (*accountability*) y de transparencia implican el compromiso de quien actúa por acción u omisión. En relación a la gobernanza de la educación, implican la responsabilidad de los intervinientes en la política, que deben rendir cuentas de su actuación y, en todo caso, facilitar la información necesaria para que el resto de intervinientes en la política puedan evaluar lo realizado.

La gobernanza educativa ha traído consigo la evaluación y la publicación de los resultados de la evaluación como forma de incentivar su mejora. En nuestro modelo de análisis, observamos la evolución de la evaluación y de la información que se publica sobre ella para mejorarla.

VAILLANT (2011) destaca la importancia de los incentivos como indicadores determinantes de la gobernanza en la educación. Los incentivos se establecen con el fin de mejorar el resultado de la política pública o de modificar la causa que impedía el avance de la educación, está relacionado con el principio de eficacia de la gobernanza.

Relacionado con los incentivos nos interesa saber el nivel de gasto público y si este consigue el objetivo marcado para la educación obligatoria; en términos de criterios de evaluación de resultados, si el gasto es eficaz, eficiente y efectivo. Es relevante en nuestra investigación comparar casos con una diferencia grande en el nivel de gasto público, con resultados no muy distintos, para buscar las diferencias y las causas de esta aparente discordancia entre los modelos.

Pero igual de importante que la eficacia de la gobernanza es su principio de coherencia. La gobernanza educativa en su conjunto debe cumplir los fines y principios normativos que la informan y para los que fue establecida la política pública de educación; por ello, debemos destacar en nuestro modelo algún indicador que ponga de manifiesto la equidad del sistema.

La política pública de educación debe estar dotada de calidad institucional y de equidad mediante la igualdad de oportunidades y debe basarse en los principios democráticos aceptados por la sociedad que ha establecido dicha política de educación. Por ello, en nuestro modelo de análisis de política pública de educación observaremos la evolución de indicadores de equidad como el fracaso escolar, el gasto por estudiante y el nivel de escolarización.

Es relevante determinar quiénes son los implicados en el juego de la educación. En todo caso, como señala VAILLANT (2011), podemos destacar tres tipos de jugadores o actores: los que se benefician de la educación, que son alumnos y padres principalmente; los proveedores de educación, como las escuelas, los profesores y los evaluadores; y, por último, los que fijan las reglas del juego, que son las Administraciones públicas en sus diferentes niveles. En todo caso, siguiendo la forma de intervención intermedia, hemos considerado que la autoridad pública tiene un papel

relevante en la gobernanza de la educación, por lo que debemos tener en cuenta a la Administración pública y poner a jugar a los partícipes de la política pública.

También intervienen y son necesarios los profesores y los alumnos, que son los proveedores y receptores de la educación por excelencia. Los primeros tienen en su mano el resultado de la política y los segundos tienen que acreditar el resultado de la política, ya que son los receptores de la educación. También consideramos relevante en alguno de los indicadores estudiados los centros de formación, las escuelas. Numerosos estudios destacan que el colegio o la escuela son instituciones en sí mismos y, por tanto, objeto de análisis neoinstitucional; entre ellos, el de WOESSMAN (2003), mencionado por (PÉREZ GARCÍA & URIEL JIMÉNEZ, 2016), que concluye que «el éxito educativo no depende en sí de la cantidad de recursos gastados, sino de las características institucionales que intervienen en el proceso educativo».

2.3. Integración del marco teórico en el modelo de análisis de resultados de la política pública de educación obligatoria

Una vez desarrollados en el marco teórico los principios, enfoques, teorías, conceptos, principios e indicadores defendidos, estamos en disposición de tratar de especificar el modelo de casos desarrollado en la segunda parte. Dicho modelo teórico parte de la institución como reglas del juego. En este punto adoptamos las aportaciones del enfoque neoinstitucional en sus vertientes normativa, histórica y de elección racional integrando

los tres enfoques conforme al modelo institucional, centrado en los actores, para poder analizar una política pública concreta.

En nuestro caso —la política pública de educación obligatoria—, la institución debe ser el elemento clave en los casos desarrollados. El enfoque adoptado nos permite integrar el concepto y los principios de la gobernanza en el sentido de observar cómo se juegan las reglas del juego, cómo interactúan los actores de la política pública de educación obligatoria, qué resultado se obtiene con las reglas de juego establecidas por la institución y la forma de relacionarse y comportarse de los actores en el terreno de juego determinado por la institución.

En nuestro estudio desagregamos la gobernanza educativa y los incentivos docentes, en el mismo sentido que (VAILLANT 2010), con los siguientes indicadores: descentralización, rendición de cuentas (evaluación), provisión y financiación e incentivos de la educación. Con la base desarrollada teóricamente, podemos establecer cuáles son los indicadores de los que vamos a observar su evolución en los casos estudiados.

Para el desarrollo de todo lo anterior, diferenciamos dos dimensiones. La primera es la política, que nos va a permitir destacar qué aspectos de la organización política — sistema de partidos, democracia, constitución, leyes educativas principales...— marcan y deberían influir en la política de educación y, por tanto, en la dimensión educativa.

La segunda dimensión que destacamos es la educativa. Con ella hemos desatascado y desarrollado los conceptos más propios de la ciencia de la educación y hemos concretado la gobernanza en el ámbito de la educación: la gobernanza educativa. Posteriormente, hemos establecido qué indicadores consideramos relevantes a los

efectos de analizar el resultado de la política de educación obligatoria en los casos seleccionados, Dinamarca y España, y en los subcasos de Madrid y Castilla y León.

La construcción de este modelo analítico se corresponde con el objeto, los objetivos y el planteamiento de la investigación. Para el desarrollo de este modelo se plantea su aplicación a un objeto de estudio concreto (la evolución del resultado de la política pública de educación obligatoria), realizando un estudio diacrónico y sincrónico de los casos mencionados. Se trata de una investigación que nos debe permitir observar el resultado de la política pública, de forma que podamos llegar a conclusiones con respecto a la influencia de la institución y la nueva forma de gestión de lo público (que llamamos *gobernanza* en dicho resultado).

Para ello, queremos observar el comportamiento y la interacción entre los diferentes actores, todo ello dentro de unos indicadores definidos y establecidos conforme a los principios de la gobernanza educativa y tratando de destacar los puntos claves de interacción de la constelación de actores que hemos definido en nuestro marco teórico.

Sumariamente, pasamos a señalar los elementos de análisis de la política pública de educación de la presente investigación:

- Enfoque neoinstitucional:

- Concepto de institución como reglas del juego.
- Neoinstitucionalismo normativo: la lógica de lo adecuado.
- Neoinstitucionalismo histórico: la lógica de la secuencia.

- Neoinstitucionalismo de elección racional: la lógica de la consecuencia.
- Integración en un institucionalismo centrado en los actores (ZUBRIGGEN).
- La institución como marco de referencia en el que interactúan los actores, de forma que influyen en el resultado de la política.

- Gobernanza:

- Concepto de gobernanza: en nuestro modelo entendemos la gobernanza como una forma de gestión de la política pública que delimita los modos de interacción de los actores (Aguilar).
- Principios de gobernanza: principios de gestión de la política pública de acuerdo a la realidad actual que se centran en la interrelación de la constelación de actores de la política pública señalada.

Con la base determinada por la institución como reglas del juego y la gobernanza como forma de jugar dichas reglas, podemos tratar de validar su influencia analizando la política pública de educación obligatoria en dos casos concretos: Dinamarca y España, y, dentro de esta última, en los subcasos de Madrid y Castilla y León.

En nuestro estudio de política pública delimitamos los siguientes indicadores, actores y elementos:

- Marco institucional de la política pública de educación.
- Constitución y normas básicas de la educación obligatoria.
- Sistema de partidos políticos, sistema electoral.
- Modelo de democracia en cada caso seleccionado.
- Gobernanza educativa: concepto de «buena gobernanza educativa».
- Principios de gobernanza educativa: principios de apertura, participación, transparencia, rendición de cuentas, subsidiariedad, eficacia y coherencia.
- Establecemos indicadores de la gobernanza educativa delimitando el modo de interacción de los actores, tal como lo hemos definido en el apartado anterior.
- Constelación de actores relevantes para la política pública de educación obligatoria:
- Administración pública.
- Profesores.
- Alumnos.
- Padres de alumnos.
- Centros escolares.

- Indicadores analizados relacionados con la gobernanza y equidad de la educación obligatoria:

- Nivel de gasto público total en educación en términos del PIB.
- Nivel de descentralización de la educación obligatoria como forma de administración de la educación.
- Forma de financiación pública de la oferta de plazas de alumnos en la educación obligatoria.
- Forma de ejercer la libertad de elección del centro escolar por parte de los padres de los alumnos.
- Evaluación de centros docentes, alumnos y profesores.

- Indicadores de equidad de la educación:

- Escolarización y tasa de escolaridad a los 17 años.
- Homogeneidad del resultado de los alumnos en cada caso analizado.
- El PIB o renta per cápita.
- El nivel de estudios alcanzado por los habitantes del caso analizado. Superior a la educación obligatoria.
- Porcentaje de alumnos que estudian en centros públicos y privados.

PARTE SEGUNDA. ANÁLISIS DE CASOS SELECCIONADOS

CAPITULO TERCERO. Dinamarca

3.1. Análisis de algunos aspectos de la dimensión política e institucional de Dinamarca

La dimensión política de Dinamarca nos permite estudiar cómo afecta a la política de educación la organización política y la forma de toma de decisiones. En este sentido, Dinamarca ha sido capaz de mantener la esencia de su sistema democrático y de su modelo de bienestar y adaptarlo a las necesidades de los nuevos tiempos.

En el ámbito institucional, prima el carácter consensual de la democracia danesa, lo cual se observa al analizar los indicadores que reflejan la naturaleza de su sistema político (LIJPHART, 2000). En el período 1945-1996, Dinamarca ha tenido un 17,4 % de gabinetes mínimos¹¹⁰ y un 42,9 % de gabinetes de un solo partido, siendo la media de un 30,2 %. En el mismo período, tuvo un número efectivo medio de 4,51 partidos

¹¹⁰ Los gabinetes mínimos son aquellos en los que los partidos que incluyen el gabinete son necesarios para alcanzar la mayoría en el parlamento (LIJPHART, 2000, pág. 95)

parlamentarios tras las elecciones.¹¹¹ Esto refleja el carácter consensual de la toma de decisiones políticas en el nivel parlamentario y estatal de Dinamarca frente a otros modelos democráticos, como el de Estados Unidos, que son mayoritarios. Este carácter consensual hace que en Dinamarca sea necesario el acuerdo y el consenso en el sistema de partidos. La mayoría de los Gobiernos y parlamentos daneses que se forman son de minoría o en coalición. El sistema electoral de Dinamarca se enmarca dentro de los sistemas de representación proporcional de lista (LIJPHART, 2000).

Los actores políticos que intervienen en el sistema político son importantes, pero no están regulados por la Constitución. Los partidos políticos, los medios de comunicación, los sindicatos, la patronal, etc., todos tienen influencia en el desarrollo y mantenimiento del estado del bienestar y en las decisiones que afectan a la sociedad (LOPEZ NIETO, 2011).

Tanto los rasgos esenciales del sistema político danés como los de su estado de bienestar se han mantenido a lo largo del tiempo, con independencia del grupo de partidos políticos que gobiernen y controlen el parlamento (*Folketing*), en el período democrático de la historia de Dinamarca. La sociedad danesa ha sido capaz de conjugar los principios de tradición y modernidad en sus instituciones a lo largo del tiempo manteniendo los principios que la informan, y ha modificado aquellos aspectos necesarios para adaptarse a la realidad y al contexto de cada período de tiempo.

Desde un punto de vista histórico, Dinamarca, que comprende la propia Dinamarca y las Islas Feroe y Groenlandia, es una de las monarquías más antiguas del mundo. Cuenta

¹¹¹ En dicho período, el número efectivo máximo y mínimo de partidos parlamentarios tras las elecciones fue de 6,86 y 3,50, respectivamente (LIJPHART, 2000, pág. 82).

con una población de alrededor de 5,5 millones de habitantes.¹¹² La evolución del sistema político danés está marcada por dos rasgos básicos: el primero es la homogeneidad de su población desde el punto de vista étnico, cultural y religioso; y el segundo, la cultura del consenso y el acuerdo entre los actores políticos y sociales.

Estos dos rasgos permiten conjugar los principios de tradición y modernidad. Dinamarca es una democracia desde 1849, siendo su primera Constitución de carácter liberal; en esta, en el ámbito de la educación, se estableció el derecho de libertad de enseñanza a favor de los padres.

Desde finales del siglo XIX, cuatro partidos representan a la mayoría de los ciudadanos daneses: el Liberal, el Conservador, el Socialista y el Radical. En este período, es el Partido Liberal el que gobierna de un modo cuasi hegemónico junto con el movimiento obrero. En este sentido, se configuró una alianza entre liberales y socialdemócratas, basada en la consecución del sufragio y en la soberanía del Parlamento danés (LUEBBERT, 1991).

En el siglo XX, tras las dos guerras mundiales, como ya hemos mencionado, se desarrolla en Dinamarca y otros países nórdicos lo que se denomina *modelo nórdico de estado de bienestar*.¹¹³ En este período se desarrolla el sistema constitucional actual, que tiene como base la Constitución aprobada en 1953. Dinamarca es una monarquía constitucional de carácter meramente representativo, por lo tanto, sujeta a refrendo.

¹¹² 5.660.000 habitantes en el año 2015, según los datos del Ministerio de Educación danés.

¹¹³ Como rasgos esenciales, tiene la provisión universal de servicios básicos, altas tasas de empleo y de sindicación, una negociación colectiva centralizada, una política fiscal con un alto índice de gasto público y altas tasas impositivas para financiar el estado de bienestar.

La Constitución de 1953 eliminó la segunda Cámara, dejando un Parlamento unicameral formado por 179 miembros, elegidos cada cuatro años. El Gobierno responde ante el Parlamento, el procedimiento legislativo favorece la búsqueda de acuerdos (el Parlamento los aprueba tras tres lecturas) y se instaura la figura del Defensor del Pueblo. La Constitución ha sido objeto de reformas, siendo la más importante la que se produjo para la incorporación de Dinamarca a la CEE en 1973. Posteriormente, en 1993, Dinamarca entró a formar parte de la UE, pero estableciendo como requisitos previos no formar parte de la Unión Monetaria europea y mantener su propia moneda, la corona danesa (*kroner*).

En otros ámbitos, también se plantearon excepciones a la incorporación de Dinamarca, entre otras, en las políticas de defensa, justicia e interior. La organización territorial tiene como fundamento el principio de autonomía municipal, relevante en el ámbito de la educación y mantenido en el tiempo, aunque adaptado a las necesidades del país.

Tras un crecimiento del número de municipios en los años sesenta, hasta llegar a los 1.300, los Ayuntamientos se han ido reduciendo y simplificando y, tras la reforma en el año 2007, consta de cinco regiones y 98 municipios. Cada ámbito institucional y territorial tiene sus competencias, todo dentro de un marco de autonomía local fijado ya en la Constitución de 1849 y que dota del derecho a gestionar de manera independiente sus competencias, aunque bajo la supervisión estatal.

El sistema electoral danés actual es proporcional, lo que posibilita que un amplio porcentaje de los votos consigan representación parlamentaria y que se dé un pluralismo moderado en el Parlamento danés. Pese a no necesitar la confianza del Parlamento para gobernar, al ser la mayoría de los Gobiernos minoritarios o de coalición, convierten al

Parlamento en una cámara de consenso¹¹⁴. El sistema danés prevé la celebración de un referéndum obligatorio para reformar el texto constitucional.

El sistema de partidos danés se caracteriza por una cultura de consenso y por el compromiso entre los actores políticos. También se dan amplias posibilidades de participación popular en los asuntos públicos y el índice de afiliación a partidos políticos y sindicatos es alto. Casi todos los Gobiernos daneses son de minoría, y se establecen alianzas más o menos estables que llevan a formar una especie de bipartidismo. En la presente investigación, vamos a estudiar el período 1953-2012, durante el cual se han producido cuatro alternancias de partidos en el Gobierno.

A partir de la Constitución de 1953, Dinamarca ha estado gobernada por partidos socialdemócratas, hasta el año 1981, y desde aquel año hasta 1993 han gobernado los siguientes partidos: Liberal, Centro Demócrata, Popular Cristiano y Conservador. Posteriormente, en el año 1994, fueron remplazados en el Gobierno por el Partido Social Demócrata, el Partido Social Liberal, el Partido Demócrata y el Partido Cristiano del Pueblo.

El resultado de las elecciones generales de 2001 produce otra alternancia en el Gobierno, al que acceden el Partido Liberal y el Partido Conservador Popular, que forman un Gobierno en minoría con el apoyo del Partido Popular Danés. En septiembre de 2011 se produce otra alternancia de los partidos políticos que llegan al Gobierno, que queda integrado por el Partido Socialdemócrata, el Partido Popular Socialista e

¹¹⁴ Como señala LOPEZ NIETO (2011), «el pragmatismo y la preeminencia del acuerdo y del consenso también se observan en la formación de Gobiernos y en las relaciones de estos con el Parlamento».

Izquierda Radical. El inicio del mandato de este Gobierno coincide con la última evaluación PISA analizada (2012), por lo que no ha podido influir en la política de educación ni en los indicadores en el período analizado.

Dinamarca nos puede permitir observar cómo ha afectado la alternancia ideológica en los partidos que han gobernado durante cada período analizado y cómo ha afecta a la política de educación obligatoria, ya que se han producido tres alternancias en el período estudiado. Además, estas alternancias han tenido una duración suficiente como para que se hayan podido modificar las políticas de educación.

La evolución del modelo del bienestar danés en términos de gasto público y nivel de prestaciones ha mantenido la universalidad y generosidad a lo largo del tiempo. Todo ello con independencia de la orientación ideológica de la coalición de partidos en el poder, si bien la evolución se ha adaptado a la realidad de los resultados con la intención de adaptarse al futuro (BENT GREVE, 2010).

Esta adaptación a la realidad se observa en diferentes políticas públicas en nuestro ámbito de estudio. Los daneses reconocen el problema demográfico que afecta al país, debido al envejecimiento de la población; por ello, han modificado el sistema de financiación establecido para la educación introduciendo este factor, que ajusta el nivel de gasto y funciona a modo de estabilizador automático, Todo ello con la finalidad de posibilitar la transferencia de recursos de los jóvenes a los mayores, en función de la evolución demográfica, y de hacer más eficiente y de mayor calidad la educación (BENT GREVE, 2010).

En la investigación, analizamos los cambios que producen las reformas educativas llevadas a cabo en cada período de alternancia política describiendo y observando los indicadores definidos y operacionalizados, analizando si cambian o permanecen en cada período. Cada reforma educativa relevante puede producir una ruptura con el camino seguido en la educación; puede que no se modifique la política pública o que se evolucione en el camino seguido por ella.

3.2. Análisis de algunos aspectos de la dimensión educativa: gobernanza de la educación obligatoria

En la ilustración 1 se muestra un esquema del sistema educativo danés en el año 2012. En él se puede observar el número de años de educación obligatoria, que va de los siete a los dieciséis años, en Dinamarca. La información obtenida para el desarrollo de este capítulo, referente al período 1953-2012, procede de fuentes oficiales tanto nacionales como internacionales: Gobierno de Dinamarca, Ministerio de Educación de Dinamarca, EURYDICE y organismos de la UE y de la OCDE, incluido PISA.

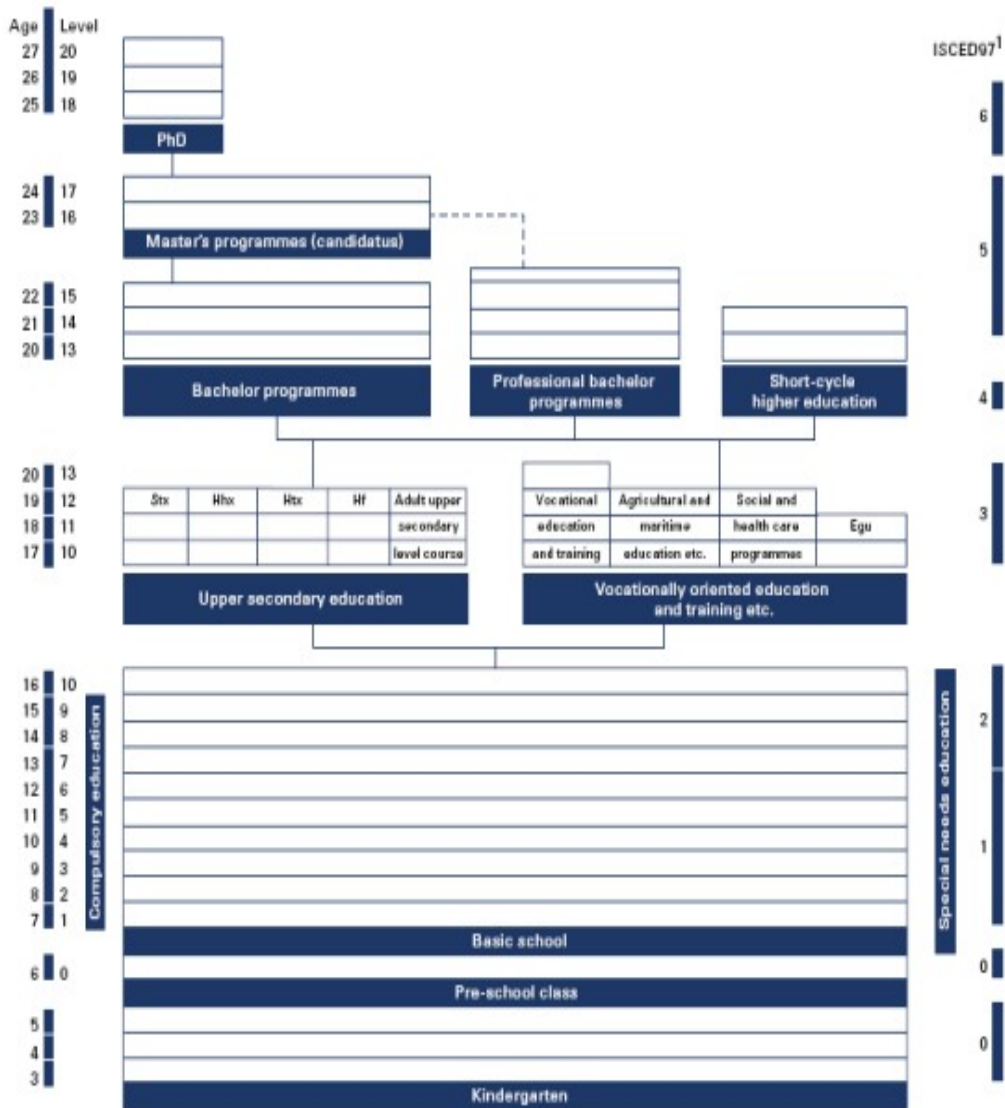


Ilustración 1. Esquema del sistema educativo de Dinamarca en el año 2012. Fuente: Ministerio de Educación de Dinamarca.

3.2.1. Antecedentes

La educación tiene una gran tradición en Dinamarca. Ya desde el siglo XII se documenta una formación educativa organizada, cuando el arzobispo de Bremen envió al monje Ansgar de misionero a Dinamarca. A su llegada, compró la libertad de doce jóvenes para educarlos y convertirlos en servidores de la Iglesia Católica Romana. Durante los siglos XII y XIII se establecieron las escuelas de gramática y en 1479, el rey Christian I recibió el permiso del papa para crear la Universidad de Copenhague.¹¹⁵

Durante casi 400 años fue la única institución de educación superior en Dinamarca. Ya en el siglo XIX se establecieron instituciones especializadas, y será en este siglo cuando se forme el modelo institucional de educación danés. En 1814 se establece la educación obligatoria, fijada inicialmente en siete años, que gira en torno a un sistema centrado en la educación municipal.

Esta educación se basaba en las escuelas de gramática, en las que se impartía el clásico plan de estudios de lingüística. Posteriormente se le añadió una rama matemático-científica y se establecieron las escuelas comerciales y técnicas, así como los colegios de formación de profesores. A las escuelas municipales se las denomina *folkeskole*;

¹¹⁵ DANISH MINISTRY OF EDUCATION (1984). En este período, los diferentes gremios desarrollan y controlan la formación para trabajar en sus oficios. Este control fue abolido en 1889.

posteriormente, como alternativa, se desarrollan las escuelas independientes y gratuitas, todo ello como resultado de las demandas populares que caracterizaron este siglo.

También se consolida en esta época otro de los rasgos fundamentales de la educación en Dinamarca: la libertad de enseñanza, que se concreta en la libre elección del centro escolar por parte de los padres, incluyendo la opción de la educación en el hogar familiar. La educación es obligatoria durante unos años, pero no así el tipo de enseñanza que se imparte.¹¹⁶

Podemos resumir que en este siglo y desde principios del siglo XX se establecen como principios fundamentales de la educación danesa la tradición democrática; el compromiso con la educación; la provisión por parte del Estado de la educación pública y la privada (para las que se establece financiación); la libertad de elección del tipo de enseñanza, con independencia de que las razones fueran ideológicas, políticas, educativas o religiosas; la libertad de elección del centro educativo; y el principio de responsabilidad municipal de la educación obligatoria (EURYDICE, 1994).

¹¹⁶ DANISH MINISTRY OF EDUCATION (1984) destaca que fue a partir de 1814 cuando se estableció un período de educación obligatoria de siete años. Dicha educación obligatoria se refiere a la educación, no al modo en que se realiza la educación. La libertad de elección en educación ha sido un principio básico en Dinamarca. Lo importante no es la forma de educar, sino que reciban una formación en las principales materias en un estándar comparable con la que recibirían en las escuelas municipales. La libertad de elección como principio básico del sistema de educación de Dinamarca tiene un fundamento filosófico en GRUNDTVIG, poeta y filósofo que en los años treinta del siglo XIX, en oposición al concepto de cultura académica, desarrolla el concepto de cultura popular y habla de la necesidad de libertad de elección para que se desarrollen escuelas que recojan estos conceptos.

3.2.2. Período 1953-1982

Este período está marcado por el fin de la Segunda Guerra Mundial, tras la cual se produce el desarrollo y la expansión del estado de bienestar en Dinamarca. Como ya hemos señalado, en este período gobierna un conjunto de partidos socialdemócratas. En 1953 se aprueba la Constitución danesa, vigente en la actualidad. En materia de educación, el artículo 76 de la Constitución establece «el derecho a la enseñanza gratuita durante la edad obligatoria y el derecho de padres y tutores a educar por sí mismos a sus hijos y tutelados sin necesidad de acudir a la escuela». Este derecho ya se había establecido en la Constitución de 1849.

En este período, en los años 1958 y 1971, se producen diferentes reformas educativas que tienen por objeto avanzar en la igualdad de oportunidades y en la equidad de los alumnos. Se eliminan las distinciones entre las diferentes escuelas y se alargan los períodos de educación obligatoria, que pasa de los siete años en 1958 a los nueve años en 1976 como consecuencia de la aprobación de una nueva ley de educación (Folkeskole). Las reformas en este período tienen como objetivo adaptarse a las necesidades de la industria y de las empresas manufactureras, así como favorecer la reducción de las barreras sociales por medio de la influencia del sistema educativo (DANISH MINISTRY OF EDUCATION, 1984).

El fin de la reforma de los años setenta es conseguir que la educación llegue a todos de una forma más igualitaria y favorezca las oportunidades de los alumnos mediante el desarrollo de sus habilidades, capacidades y participación en una sociedad democrática.

Por ellos se establecen los nueve años de educación obligatoria, a los que se añade uno opcional.¹¹⁷

Tabla 2. Aspecto clave de cada indicador en el período 1953-1982.

GOBIERNO EDUCACIÓN OBLIGATORIA	GASTO PÚBLICO TOTAL EDUCACIÓN	FINANCIACIÓN EDUCACIÓN OBLIGATORIA		EVALUACIÓN EDUCACIÓN OBLIGATORIA
		ESCUELA PÚBLICA	ESCUELA PRIVADA	
MINISTERIO EDUCACIÓN	MEDIA AÑOS SETENTA	ASIGNACIÓN PÚBLICA	ASIGNACIÓN PÚBLICA	INSPECCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO: CENTROS ESCOLARES Y PROFESORES. ESCASA EVALUACIÓN
AYUNTAMIENTO	6% PIB	DIRECTA	DIRECTA	

Datos estadísticos: OCDE (1953-1982)

En la tabla 2 se destaca el rasgo característico o aspecto clave de cada indicador analizado en el ámbito de la educación. En él se observa que el gobierno de la educación obligatoria es compartido por el Estado y los Ayuntamientos. La media del gasto público en educación en el período es del 6 % del PIB, siendo una de las mayores tasas del mundo. La financiación de la educación pública y privada dentro del sistema se realiza por asignación pública directa. Por último, la evaluación de la educación obligatoria se lleva a cabo, principalmente, por medio de la inspección, no existiendo en este período cultura de la evaluación.

¹¹⁷ El espíritu de la reforma pretende conseguir ciudadanos con interés en su entorno, en participar en la sociedad democrática y en compartir la responsabilidad de solucionar los problemas de la sociedad en la que viven. Los futuros ciudadanos deben tener capacidad crítica para evaluar y tomar decisiones y para elegir entre opciones (MINISTRY OF EDUCATION & RESEARCH DENMAK, 1992)

3.2.2.1. Gobierno de la educación obligatoria

La responsabilidad pública de la educación obligatoria en este período recae en todos los niveles de la Administración: el Estado, los condados y los municipios. En el ámbito privado, también recae en individuos e instituciones no públicos que gestionan escuelas privadas. La descentralización de la educación hace que la mayor responsabilidad de la educación primaria y secundaria recaiga en los municipios.

En todo caso, al igual que en la mayoría de los Estados democráticos y de derecho, la organización institucional de la política de educación parte de la actividad del Parlamento (*Folketing*) mediante la elaboración de las leyes (*acts*)¹¹⁸ y por medio del control del presupuesto y la distribución de los fondos entre los diferentes tipos de educación (DANISH MINISTRY OF EDUCATION, 1992).

En este período, el Ministerio de Educación, aunque también el de Cultura y el de Trabajo, tienen como cometido la supervisión y desarrollo de los principales aspectos de la educación, que son establecidos por el Parlamento. Los objetivos y el marco general de actuación, en concreto la educación obligatoria, se regulan por la Ley de Folkeskole.

En la educación obligatoria, el Ministerio de Educación fija los objetivos de enseñanza, las directrices para los planes de estudio y la normativa de los exámenes. Dicho Ministerio puede fijar por medio de órdenes ministeriales aspectos problemáticos de la

¹¹⁸ Destaca en este período la Ley de Educación Obligatoria de 1976 (Act Folkeskole).

educación obligatoria, así como influir en ellos por medio de la distribución de los fondos públicos para las escuelas, mediante la regulación de la forma de obtención.

Los condados tienen en este período la responsabilidad de las actividades educativas en su territorio, pero más, en el ámbito del siguiente escalón a la educación obligatoria, en la formación de los alumnos (*Gymnasia*, cursos de adultos y otros). Tienen como misión supervisar que las escuelas y los centros cumplan con la regulación y que las políticas de educación adoptadas se implementan.

Los municipios tienen la responsabilidad principal en la supervisión de las escuelas públicas. Se organizan por medio de comités de educación, formados, normalmente, por trece miembros: siete elegidos por el municipio; cinco, por los consejos escolares; y uno, por los alumnos de dichos consejos. Los municipios con esta organización deciden cómo organizar las escuelas en su ámbito territorial y, junto con las escuelas, qué diseño curricular ofrecerán a sus alumnos, siendo el consejo escolar el máximo supervisor educativo en el distrito del municipio.

Las escuelas municipales están organizadas por el Consejo Escolar, el de Profesores, el jefe de Estudios, los padres, los alumnos y el director de la escuela. En el caso de las escuelas privadas, tienen libertad de organización, dentro de los límites marcados por la Ley de Educación Obligatoria y bajo la supervisión del municipio. Además, los padres deciden quién supervisa la escuela. Estas escuelas tienen libertad de oferta educativa y pueden tener todo tipo de orientación ideológica, religiosa, filosófica o de diferentes nacionalidades.

En la educación primaria, la autoridad le corresponde a los municipios, con la colaboración de un consejo de padres en cada colegio. El municipio decide la

organización de las escuelas en su territorio, creando un comité para su gestión. Este decide la organización de los profesores, así como qué alumnos repiten y cuáles, no. El día a día lo lleva el director del colegio con la ayuda de la Junta de Profesores. El ministro de Educación es la autoridad central de la política educativa y establece la regulación general para todas las escuelas (DENMARK, 1950).

Es, por tanto, el Consejo Escolar el punto de unión de todos los actores que participan en la política de educación, y así va a seguir siendo a lo largo del tiempo. Se trata con ello de que todos puedan influir en la educación de los alumnos.

3.2.2.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria

Uno de los motivos por los que hemos seleccionado el caso de Dinamarca ha sido su nivel de gasto público total en educación, uno de los más altos del mundo. Con el desarrollo del estado del bienestar, se incrementa notablemente, llegando a suponer un 6,86 % del PIB en 1975, como se puede apreciar en la tabla 3.

En esta tabla hemos destacado el período 1970-1980, Este se inicia con un porcentaje del 6,13 % de gasto en educación, terminando en el año 1980 con un gasto del 6,03 %. Este período es un decenio en el que el gasto público en educación va incrementándose progresivamente hasta la crisis del petróleo de 1975, tras la que se reduce en casi un 1 % del PIB, para volver a crecer. Entendemos que se trata de datos lo suficientemente significativos como para observar la tendencia y el nivel del gasto público y así poder compararlos con los otros períodos.

Tabla 3. Gasto público en educación, en porcentaje sobre el PIB, en el período 1970-1982.

AÑO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
%PIB	6.13	6.59	6.67	6.43	6.74	6.86	x	5.78	5.86	5.68	6.03

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1970-1982)

Tal como recoge la Constitución, el sistema de financiación de la educación obligatoria mantiene el principio de la asignación de fondos públicos tanto a la escuela pública como a la privada. En este período, la financiación pública de la educación obligatoria se realiza directamente por el Estado mediante asignación de recursos a los centros públicos y los privados que cumplen la legislación vigente. El Estado asigna los fondos por medio de las entidades locales y el Parlamento decide cómo se reparten, según el tipo de enseñanza y de acuerdo con la Ley de Créditos Presupuestarios.

La financiación pública no afecta a la libertad de elección del centro escolar, si bien existe una pequeña diferencia económica en las instituciones privadas, en el sentido de tener que pagar una parte del coste de la educación (en torno al 15 %). En el caso de los centros privados, reciben asignaciones directas, y en el de los centros públicos, los reciben por medio de los condados y Ayuntamientos, que son los que deciden la distribución de los recursos entre las instituciones educativas. Los condados y Ayuntamientos tienen a su cargo diferentes centros escolares, si bien con la reforma de la Folkeskole los condados dejarán de tener esta competencia. Cualquier organización puede crear un centro de educación, con independencia de su ideología, orientación religiosa, etc., siempre que cumpla la normativa en vigor.

3.2.2.3. Evaluación de la educación obligatoria

Dinamarca fue uno de los países pioneros en el establecimiento de la educación comprensiva, en la que para la evaluación de los alumnos no se realizan apenas exámenes. El objetivo que se persigue es que los alumnos avancen conjuntamente durante todo el período de educación obligatoria, de modo que, salvo por circunstancias excepcionales, no se repite curso. Todos tienen la misma educación y formación, si bien en los dos últimos años se permite al alumno elegir alguna asignatura, siendo responsabilidad de la escuela pública o privada ofertársela a los alumnos.

La evaluación de los alumnos evoluciona hacia un menor número de exámenes y una mayor evaluación continua. Esto sucede en los primeros siete años de la educación obligatoria. En los últimos tres, sí se realizan exámenes, siendo en el último año cuando el alumno recibe un certificado de los logros obtenidos y sus resultados. En los años 8.º y 9.º también se obtiene certificado, pero sin resultados. Los alumnos no tienen notas de calificación; pasan de un curso a otro de manera automática, de modo que cuando terminan la Folkeskole, todos reciben un título con las materias cursadas.

En cuanto a los centros escolares públicos o privados, están sujetos a la inspección de la autoridad pública. La evaluación y supervisión que se hace de ellos les corresponde a los Ayuntamientos. Cada centro educativo tiene un inspector, elegido por los padres o por el Ayuntamiento, pero es competencia de la Administración central la calidad de la educación.

Los centros tienen mucha autonomía, si bien están bajo la supervisión de los municipios, así como de la regulación y los objetivos, principios y fondos que el Estado decide. Cada centro debe elaborar un plan de educación de acuerdo con la ley de educación obligatoria, donde se fijan los elementos necesarios para la formación de los alumnos del centro, pero dicho plan debe ser aprobado por los municipios.

Los centros tienen libertad tanto en cuanto a la forma de educar como a la oferta de materias no obligatorias que brindan a sus alumnos, lo que permite la innovación y la especialización de los centros escolares. Dentro de estos, se distingue entre las escuelas municipales públicas y las escuelas privadas, cada una con su régimen de gestión, pero ambas con financiación pública.

En cuanto a los profesores, tienen una larga tradición y gozan de un gran reconocimiento en Dinamarca. Ya en 1818 se promulga la Ley de Formación del Profesorado, que tuvo gran influencia en toda la regulación posterior. En 1954 se aprueba una reforma que reconoce al profesor que instruye en las aldeas y los maestros adquieren la competencia de formar en todos los niveles de la educación básica. En 1965 se establecen requisitos de formación del profesorado, haciéndolos más académicos. La duración de los estudios se fija en tres años y medio, que pasan a ser cuatro en 1985. Durante el período estudiado, los profesores son de funcionarios de la Administración.

Los profesores reciben una formación específica para ejercer como tales, por lo que cursan estudios en centros educativos especializados. En estos se cursan asignaturas generales, formación específica de las materias en que se quieren especializar y técnicas y métodos pedagógicos. Hasta la reforma de 1991, la formación continua de los

profesores depende de las entidades locales; además, los profesores tienen libertad en la selección de los métodos de educación que imparten en sus clases.¹¹⁹

Pero en 1976 se realiza una reforma que tiene por objeto incidir en las decisiones en grupo y reducir la autoridad del profesor en la selección de los métodos. Con esta reforma se pretende que los alumnos participen en todos los aspectos de la clase en la que se forman (DANISH MINISTRY OF EDUCATION, 1984). Es un concepto de aula desarrollado en las escuelas danesas que persigue la participación y responsabilidad de todos los alumnos en lo que se hace en la clase. Se trata de favorecer la unión de los alumnos, que como ya hemos mencionado, permanecerán en la misma clase y con el mismo profesor todos, salvo casos excepcionales.

3.2.2.4. Equidad de la educación obligatoria

En este período, el objetivo principal es conseguir la plena escolaridad y reducir las tasas de abandono escolar. No existe un interés especial por la evaluación de los alumnos, pero sí por la equidad, en el sentido de que todos los alumnos en edad escolar han de estar en la escuela durante, al menos, el período de educación obligatoria.

¹¹⁹ Como señala el Ministerio de Educación danés (1984), en la educación obligatoria danesa existe un método de educación singular y tradicional, denominado *class teacher syste*, que consiste en que el profesor asume la responsabilidad social de unir la escuela y la casa de los alumnos, la familia. Así, el profesor debe manejar toda la problemática que puede girar en torno al menor, introduciéndola como un aspecto más de la educación en la escuela, planteándosela a la clase y discutiendo las posibles soluciones.

Así, a principios de los años sesenta existe un problema de abandono escolar temprano. Se marca como objetivo que un 70 % de los alumnos continúen estudiando con 17 años y se vislumbra la conveniencia de una preparación más acorde con las necesidades reales de la industria y la economía de Dinamarca. Se necesita, por tanto, una mejor preparación, más profesores en la educación obligatoria —y mejor preparados— y adecuar las instalaciones mediante la construcción de nuevas escuelas acordes al número de alumnos. (OCDE, *Country Reviews Denmark*, 1962). Así, existe una relación entre la formación o educación que reciben los alumnos y las necesidades que tiene Dinamarca para la expansión de sus empresas públicas, una suerte de intervencionismo que seguirá, al menos, hasta la crisis de 1990. Por tanto, en este período, el objetivo es conseguir eliminar el abandono prematuro de la educación tras la etapa obligatoria.

Las autoridades danesas entienden que, en materia de equidad, las diferencias entre los alumnos no solo se deben a la clase social o al sexo, sino que existen muchos otros motivos, como el nivel académico y salarial de los padres del alumno, su lugar de residencia, la composición social del grupo de amigos y la organización del sistema educativo (OCDE, *Education and equality, some aspects of social inequality in education in Denmark*, 1982).

El factor riqueza o nivel económico de un país o región afecta a la equidad de la educación en tanto que permite una mayor atención y más recursos materiales y humanos para la formación de las nuevas generaciones. En este punto, Dinamarca tenía en 1971 una renta per cápita en relación al PIB de 3.600 € y al finalizar el período, en el año 1978, dicha renta pasa a ser de 11.800 €, lo que supone multiplicar por tres su renta y que el porcentaje de inversión en educación se multiplique por tres.

La relación de alumnos que se forman en centros privados se mantiene estable, con un crecimiento lento. En el año 1975 estudian en centros públicos un 10 % de los estudiantes, siendo este porcentaje del 12,07 % en el año 1980.

En materia de educación de personas con necesidades especiales, la legislación de la Folkeskole recoge un apartado que recoge el especial cuidado y la protección que hay que ofrecer a los alumnos con necesidades especiales, tratando de integrarlos con los otros alumnos en la medida de lo posible y dotando a las escuelas de recursos de todo tipo para atenderlos (OCDE. «Financing, organisation and governance of education for special populations», Denmark, 1980).

En el último período estableceremos las ratios de idoneidad y el nivel educativo alcanzado con la expansión del estado del bienestar, de forma que podamos comparar el resultado de conocimientos en la evaluación de PISA con el grado de equidad alcanzado con dicho resultado.

3.2.3. Período 1983-1993

En el año 1982 llega al Gobierno de Dinamarca una coalición de partidos formada por el Liberal, el Centro Demócrata, el Popular Cristiano y el Conservador que se mantendrá hasta 1993. En este período, el modelo de bienestar establecido en Dinamarca no sólo se mantiene, sino que se expande en todos sus elementos principales.¹²⁰ Este período se puede comparar con el anterior y analizar las reformas educativas que afectan a la institución y la gobernanza, así como su influencia en los indicadores y variables objeto de estudio.

Este período pone de manifiesto la flexibilidad y el pragmatismo de la sociedad danesa y cómo el sistema político consensual permite adaptar su sistema educativo a las necesidades de producción y empleo del país, ganando competitividad. En este período entra en crisis la economía de Dinamarca, con un alto nivel de gasto público y de endeudamiento. La política de educación debe ser capaz de mantener la competitividad en el ámbito internacional. Para ello, trata de mantener la libertad de educación y una eficiente forma de financiación por medio de reformas (DANISH MINISTRY OF EDUCATION & RESEARCH, 1992).

El sistema educativo mantiene en este período los principios fundamentales de la escuela danesa, que conjuga libertad de enseñanza, libertad de elección de centro escolar, financiación de la escuela pública y privada y elementos propios del estado de

¹²⁰ Mencionados en la introducción.

bienestar socialdemócrata, como es el carácter universal de la educación y un alto nivel de gasto público.

En la tabla 4 se destaca el rasgo característico o aspecto clave de cada indicador analizado en el ámbito de la educación. En él se observa que el gobierno de la educación obligatoria es compartido por el Estado y los Ayuntamientos. La media del gasto público en educación en el período es del 6,7 % del PIB, una tasa que sigue siendo de las mayores del mundo. La financiación de la educación pública se realiza por asignación pública directa, pero se produce un cambio relevante en el sistema de financiación pública de la escuela privada, que pasa a realizarse por un sistema de cheque escolar que se denomina *taximeter*.

Por último, la evaluación de la educación obligatoria se realiza principalmente por medio de la inspección, no existiendo en este período una cultura de la evaluación. En este período destacan las reformas educativas que establecen elementos competitivos o incentivos entre los actores que intervienen en la educación: alumnos, profesores y centros.

Tabla 4. Aspecto clave de cada indicador en el período 1983-1993.

GOBIERNO EDUCACIÓN OBLIGATORIA	GASTO PÚBLICO TOTAL	FINANCIACIÓN EDUCACIÓN		EVALUACIÓN EDUCACIÓN OBLIGATORIA
		ESCUELA PÚBLICA	ESCUELA PRIVADA	
MINISTERIO EDUCACIÓN	MEDIA DEL PERÍODO	ASIGNACIÓN PÚBLICA	TAXIMETER	INSPECCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO: CENTROS ESCOLARES Y PROFESORES. ESCASA EVALUACIÓN, REFORMA EDUCACIÓN
AYUNTAMIENTO	6,7%PIB	DIRECTA		

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos OCDE (1983-1993)

Estos elementos se aplican junto con los propios de la institución, que están fijados en ella, de forma que el paso del tiempo los ha reforzado y enraizado en el sistema educativo. La reforma trata de conseguir mejorar el resultado de la política de educación obligatoria mediante un mejor diseño de la institución, influyendo en la constelación de actores y por medio de incentivos o penalizaciones en la política de educación.

La reforma educativa más importante en este período fue la del sistema de financiación pública de la educación obligatoria en los centros privados, que al apostar por los incentivos para la mejora de la educación, produjo una serie de cambios relevantes en el sistema educativo danés. La educación obligatoria en este período se mantuvo nueve años y el Ministerio de Educación conservó la competencia de fijar las reglas y directrices básicas para el funcionamiento de la Folkeskole.

3.2.3.1. Gobierno de la educación obligatoria

En este período, la organización y supervisión de la educación sigue la estructura básica ya vista en el período anterior en el ámbito estatal: se descentraliza la competencia de gestión de los centros, que pasa de los Ayuntamientos a los centros escolares, y los condados pierden competencias en materia de educación. Por tanto, se produce una descentralización casi total, pues el control y la toma de la mayoría de las decisiones a nivel del centro escolar pasa a la escuela pública.

Así, desde el enfoque de la gobernanza, Dinamarca ha optado por la mayor descentralización. Este punto es considerado muy positivo dentro de los principios de la gobernanza, en los que prima la apertura, la participación y la subsidiariedad, entendiendo que cuanto más cerca esté la decisión del afectado por decisión adoptada, mejor.

La forma de participación en la toma de decisión en la educación obligatoria por parte de los actores principales, padres, alumnos, profesores, sindicatos, participan en la política de educación por medio de los consejos escolares. En la escuela pública se produjo la descentralización de su dirección, se estableció una mayor participación de los padres en la gestión de las escuelas y se reformó el sistema de acceso a las mismas en el nivel de la escuela, el comité de la escuela y el jefe de los profesores (DANISH MINISTRY OF EDUCATION & RESEARCH, 1992).

También se da una reforma relevante en este período. En el año 1993 se produce la transferencia de competencias con respecto a los profesores de educación obligatoria del

Estado a los municipios, de forma que estos asumen, como empleadores, la contratación y gestión de los profesores. Los municipios, por tanto, pueden regular la relación con los profesores, e incluso establecer cómo financiar la futura pensión que les corresponda (DANISH MINISTRY OF EDUCATION & RESEARCH, 1992).

En el marco legal de la ley de Folkeskole se establece en este período un ámbito estricto que regula las prácticas docentes, así como quiénes son los responsables de tomar cada decisión. En este sentido, la reforma descentraliza la toma de decisiones, que se transfiere de las entidades locales a los consejos escolares de cada centro educativo.

En el municipio existe la figura del Consejo del Ayuntamiento y los Consejos Escolares están formados por entre cinco y siete representantes de los padres, dos representantes del personal docente y no docente, dos representantes de los alumnos y un miembro del Consejo Municipal, con voz, pero sin voto. Este Consejo Escolar asiste y recomienda al consejo municipal, de forma que el Ayuntamiento fija la estructura del sistema escolar del distrito y la forma de elaborar el currículo de acuerdo con el Consejo Escolar.

Por tanto, desde el enfoque de la gobernanza, la descentralización hacia el órgano o institución más cercano a la educación y la mayor participación de los actores en la toma de decisiones que afecta a la política de educación obligatoria deberían producir mejoras en el resultado de la educación, un aspecto que analizaremos en el período que comienza la evaluación de PISA, el año 2000, y en los siguientes. En este período se mantienen los Consejos Escolares.

3.2.3.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria

En este período se produce un incremento del gasto público en educación. Las autoridades de Dinamarca entienden que se debe crecer en gasto para mejorar el resultado de la educación. Tal y como se observa en la tabla 5, el período se inicia con un porcentaje del 6,2 % de gasto en educación en el año 1983 y termina en el año 1994 con un gasto del 7,4 %. Por tanto, en este período, el gasto público en educación en relación al PIB crece de media casi un 1 %, comenzando el período en un 6,2 % y terminándolo en un 7,6 %, lo que implica un crecimiento importante, que además coincide con la reforma del sistema de financiación pública de la educación privada.

Tabla 5. Gasto público en educación, en porcentaje sobre el PIB, en Dinamarca: período 1983-1993.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
%PIB	6.2	6.2	6.2	6.5	6.9	7.0	6.8	6.7	6.6	7.1	7.6	7.4

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1983-1993)

En materia de financiación pública de la educación, este período mantiene los principios que informan el sistema educativo de Dinamarca. Pero se realiza una reforma que modifica el modo de financiar la educación y que es aprobada por el Parlamento del Estado con rango de ley, afectando así a todos los actores que participan en la educación. Se establece un sistema de financiación de la escuela privada y demás instituciones educativas, salvo de la educación obligatoria pública, la Folkeskole.

El sistema de financiación no se modifica en este período en la escuela pública Folkeskole, que se financia por medio de los Ayuntamientos, quienes deciden la asignación de fondos con la que reciben del Ministerio de Educación. Pero en este período se modifica el sistema de financiación de las escuelas privadas, tal y como se establece en la Ley de Escuelas Privadas (*Act on Independent and Private Schools*, 1991).

Se introduce un nuevo sistema de financiación de la educación, el *taximeter* ('taxímetro'), que se aplica a la educación privada y que se extiende posteriormente a la educación secundaria y a la educación superior. El taxímetro, de acuerdo con la definición del Ministerio de Educación, es «un modelo de asignación primaria de fondos acompañado de herramientas complementarias como becas» que comienza a instaurarse en el año 1990 y concluye en 1996, y es el origen del sistema actual de financiación.

De acuerdo con el Ministerio de Educación, la génesis de la reforma del sistema de financiación era, por un lado, luchar contra la falta de incentivos de la escuela pública, la microgestión y la falta de uniformidad en la gestión de los fondos. Dicho Ministerio fijó como objetivo principal del sistema establecer un régimen de incentivos de los centros escolares; así, la financiación se establece en función del número de alumnos: cuantos más alumnos, más financiación, y al revés.

De esta forma, los centros escolares compiten por atraer y retener a los alumnos, de modo que este sistema estimularía a los centros para ser mejores y atraer a más alumnos. El segundo elemento clave del sistema, como señala PATRINOS (2001), es que las transferencias de fondos se realizan de forma automática, lo que dota al sistema

y a los centros de seguridad y certidumbre en cuanto a la efectividad del cobro de las cantidades devengadas.

El sistema es flexible, adaptándose a los cambios demográficos automáticamente, lo que permite no tener que negociar la justificación del gasto cada año, ya que este se ajusta solo. Las instituciones continúan siendo libres para gestionar los fondos, y el Estado se ocupa únicamente de las evaluaciones sin valor académico, como el control de calidad y la supervisión.

En definitiva, como señala el Ministerio de Educación, este sistema establece una transferencia del poder de decisión desde los Ayuntamientos o autoridades locales a los padres, quienes deciden el centro escolar al que acudirán sus hijos. Se establecen tres tipos de taxímetro: el de enseñanza, que es designado para cubrir los gastos directos de la escuela (salarios, equipo y material didáctico); el de construcción, destinado a cubrir gastos de capital; y el colectivo, que se destina a otro tipo de gastos distintos a los anteriores. Con ello se trata de tener una tipología limitada para evitar confusión y burocracia.

El sistema complementa la libertad de elección de centro por parte de los padres, pudiendo optar por la escuela pública o privada y financiándose por el Estado o municipio, y trata de orientar e incentivar a las instituciones para que demanden alumnos. También impulsa la racionalidad económica y favorece la diversidad de las instituciones. Un elemento importante del sistema es que recibió el apoyo de sindicatos, alumnos, padres y profesores.

En este período se mantiene el derecho a la libertad de elección de centro escolar, lo que afecta al sistema de asignación de las plazas. Las escuelas privadas pueden establecer

criterios para la admisión, pero en la práctica, la mayoría de ellas carecen de dichos criterios, de ahí que no exista un sector elitista de escuelas privadas en Dinamarca que discrimine por razón de clase (SCHINLDER, 2008).

3.2.3.3. Evaluación de la educación obligatoria

En materia de evaluación, podemos destacar que en este período se comienza a evaluar la calidad de la educación, pero no se establecen medidas concretas de evaluación de alumnos, centro y profesores. La evaluación de los alumnos se ve afectada por la reforma de la ley de la Folkeskole en 1994, una reforma que establece el marco legal que regula la escuela comprensiva primaria y secundaria de primer ciclo.

La educación comprensiva abarca todo el período obligatorio y los años previos, desde preescolar hasta el décimo curso, y viene definida por el artículo primero de la ley de la Folkeskole: «la Folkeskole, en cooperación con los padres, debe facilitar la adquisición de conocimientos, destrezas y capacidades para favorecer el desarrollo global de cada niño» (EURYCIDE, 2009).

Los alumnos permanecen juntos durante toda la educación obligatoria y se fija un máximo de 28 alumnos por profesor, con una media de 19. La reforma trata de establecer una enseñanza individual diseñada para las necesidades de cada alumno, y esto se concreta en la ausencia de calificaciones en los cursos primero a séptimo, aunque las escuelas deben presentar informes a los alumnos y los padres.

En los cursos octavo, noveno y décimo se puntúa el trabajo realizado y los alumnos pasan de curso de forma automática. Al acabar, obtienen un título en el que se detallan las materias estudiadas, las puntuaciones del último curso y los resultados del examen de aquellos alumnos que hayan finalizado el décimo curso. El 95 % de los alumnos obtienen el título, y son ellos quienes deciden si realizan o no los exámenes de establecimiento de niveles por competencia, debiendo adaptarse el profesor a cada alumno. En suma, con esta reforma se abolen las divisiones entre el nivel básico y el avanzado y únicamente se permiten las divisiones por razones pedagógicas, además de favorecer que los alumnos no repitan y permanezcan juntos casi toda la etapa de educación obligatoria.

Los profesores también se ven afectados por la reforma de la Folkeskole; en primer lugar, porque se modifica la estructura de la formación que reciben y aumenta la importancia que se le da a la pedagogía general y a las materias optativas. La formación para ser profesor de educación obligatoria tiene una duración de cuatro años. Posteriormente se desarrolla una formación práctica que tiene una duración de veinte semanas. En todo caso, los aspirantes a profesores deben haber cursado toda la formación secundaria u otra análoga. Se forman en todas las áreas, especializándose en educación y en alguna otra especialidad de su elección. También en este período se descentraliza el control del profesorado a nivel local. Estos cursan estudios especializados de rango universitario durante cuatro años, formación pedagógica, y se forman en todas las materias, aunque se especializan en dos, teniendo 16 semanas de prácticas. Un hecho destacable es que a partir de 1993 dejan de ser funcionarios de la Administración.

En otro aspecto de la evaluación, en el año 1987, siguiendo pautas de la OCDE, se empiezan a establecer estudios de cómo medir la calidad de la educación, la excelencia del sistema educativo. Para ello se realiza un informe de calidad de los contenidos que se estudian, la calidad de cada nivel del sistema educativo y la de cada una de las instituciones que conforman el sistema educativo, incluidos los centros.

3.2.3.4. Equidad de la educación obligatoria

En el anterior período destacábamos como prioridad, en materia de equidad, la consecución de altos niveles de escolaridad, cercanos al 100 %, y también, que se redujese el abandono escolar y mejorase la tasa de idoneidad en la educación. En el ámbito de la escolarización en el período obligatorio se mantiene el amplio porcentaje, cercano al 100 %. En cuanto a los años en los que se mantienen estudiando después de la educación obligatoria, en el año 89/90, de un total de 66.000 alumnos, solo un 7 % abandonó prematuramente la escuela. El resto siguió sus estudios obligatorios y después continuó en alguna de las vías establecidas por el sistema educativo: formación profesional (59 %), educación vocacional (15 %) y secundaria superior (33 %). (DANISH MINISTRY OF EDUCATION & RESEARCH, 1993).

La renta per cápita de los daneses en relación al PIB sigue creciendo en este período, alcanzando los 23.100 € en el año 1993. Por lo tanto, Dinamarca dobla su renta per cápita en el período, lo que supone un dato económico favorable para la educación, junto con el nivel de porcentaje de gasto en ella, lo que debería dar lugar a un mejor

resultado. En el último período con la evaluación PISA podremos extraer conclusiones del conjunto de datos e indicadores analizados.

En este período, tras la aprobación del sistema de financiación *taximeter*, se pensó que, al facilitar el sistema la financiación de los centros privados, una mayoría de alumnos pasaría de centros públicos a privados. En este período, el porcentaje de alumnos de educación básica en centros privados es del 12,91 % en el año 1986, y del 13,21 % en 1992. Con este dato se puede observar en el siguiente período cómo ha afectado tanto en este punto como en los demás relativos a la equidad. Con los datos anteriores, y tal como veremos en los dos siguiente períodos, los niveles de estudio alcanzado por los daneses siguen mejorando, y se llega a niveles cercanos al 80 % en cuanto al número de ciudadanos menores de 64 años que alcanzan al menos la educación secundaria superior.

3.2.4. Período 1994-2001

En este período se produce la siguiente alternancia en los partidos políticos que gobiernan, llegando al poder una coalición de partidos integrada por el Partido Social Demócrata, el Partido Social-Liberal, el Demócrata y el Partido Cristiano del Pueblo. En los años analizados, como ocurre en las anteriores alternancias de Gobierno, se consolidan las reformas acaecidas en el período anterior, especialmente la reforma de la Folkeskole de 1993, que entra en vigor en 1994.

Asimismo, también se mantienen los principios esenciales del sistema educativo danés; entre otros, la provisión pública de la educación pública y privada, la libertad de elección de centro y, en definitiva, la libertad de educación, con independencia del partido político o coalición de partidos que gobierne (EURYDICE, 2010; MINISTRY OF EDUCATION DENMARK, 1998).

En este período se mantienen los principios instaurados por el modelo de bienestar danés: el carácter universal de la educación, su provisión pública (el gasto público no sólo se mantiene, sino que sigue creciendo) y el nuevo modelo de financiación de la educación creado en 1990 con el anterior Gobierno, que se consolida.

El sistema de financiación en esta etapa constituye el inicio de la introducción de elementos incentivos y competitivos en la educación. Así, finaliza la implantación del sistema *taximeter* en todos los niveles de la educación, salvo en la Folkeskole, donde se mantiene la provisión de gastos por parte de los Ayuntamientos con la

asignación fijada por el Ministerio de Educación. La tabla 6 muestra cómo evolucionan los indicadores al final del período analizado.

En la tabla 6 se destaca el rasgo característico o aspecto clave de cada indicador analizado en el ámbito de la educación. En él se observa que el gobierno de la educación obligatoria es compartido por el Estado y los Ayuntamientos, si bien en este período se da mayor poder de gobierno a los centros escolares. La media del gasto público en educación en el período es del 7,9 % del PIB, una de las mayores tasas del mundo. La financiación de la educación pública se realiza por asignación pública directa y en este período se desarrolla y consolida la reforma del sistema de financiación pública de la educación privada.

Por último, la evaluación de la educación obligatoria se realiza principalmente por medio de la inspección y se inicia el proceso de evaluación del sistema educativo. Al analizar los indicadores o variables determinantes de la educación obligatoria en Dinamarca se observa que, en este período, el número de años de educación obligatoria permanece inalterado. También se conserva el sistema de control administrativo descentralizado de la educación que se desarrolló en el período anterior.

Tabla 6. Aspecto clave de cada indicador en el período 1994-2001.

GOBIERNO EDUCACIÓN OBLIGATORIA	GASTO PÚBLICO TOTAL EDUCACIÓN	FINANCIACIÓN EDUCACIÓN OBLIGATORIA		EVALUACIÓN EDUCACIÓN OBLIGATORIA		
		ESCUELA PÚBLICA	ESCUELA PRIVADA	INSPECCIÓN SISTEMA EDUCATIVO: CENTROS Y PROFESORES. COMIENZA A EVALUAR SISTEMA EDUCATIVO. EDUCACIÓN COMPRESIVA		
MINISTERIO EDUCACIÓN	MEDIA DEL PERÍODO	ASIGNACIÓN PÚBLICA	TAXIMETER			
AYUNTAMIENTO	7,9% PIB	DIRECTA				
CENTRO ESCOLAR						

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1994-2001)

3.2.4.1. Gobierno de la educación obligatoria

La reforma de la educación obligatoria tiene como fin permitir que los alumnos adquieran el conocimiento y las habilidades necesarias para poder desarrollarse como individuos. Pero también quiere crear oportunidades profesionales para el futuro y que los alumnos crean en sus propias posibilidades de encontrar trabajo. Por último, tiene como fin el conocimiento de la cultura danesa, el desarrollo de la responsabilidad personal y la participación en los asuntos de la comunidad, de acuerdo con los principios de libertad y democracia.¹²¹ Destaca el carácter municipal de la educación

¹²¹ El capítulo primero de la Ley de la Folkeskole desarrolla el espíritu de la educación obligatoria tras la reforma: «*Chapter 1. The Aims of the Folkeskole 1. (1) The Folkeskole shall - in cooperation with the parents - further the pupils' acquisition of knowledge, skills, working methods and ways of expressing themselves and thus contribute to the all-round personal development of the individual pupil.*

*(2) The Folkeskole shall endeavour to create such opportunities for experience, industry and absorption that the pupils develop awareness, imagination and an urge to learn, so that they acquire confidence in their own possibilities and a background for forming independent judgements and for taking personal action. (3) The Folkeskole shall familiarize the pupils with Danish culture and contribute to their understanding of other cultures and of man's interaction with nature. The school shall prepare the pupils for active participation, joint responsibility, rights and duties in a society based on freedom and democracy. The teaching of the school and its daily life must therefore build on intellectual freedom, equality and democracy.*2. *(1) The Folkeskole is a municipal matter. It shall be the responsibility of the municipal council to ensure all children in the municipality free education in the Folkeskole. The municipal council shall lay down the targets and framework of the activities of the schools within the provisions of this act, cf. section 40. (2) The individual school shall within the given framework be responsible for the quality of the teaching in accordance with the aims laid down for the teaching in the Folkeskole, cf. section 1, and it shall itself make decisions in relation to the planning and organization of the teaching. (3) Pupils and parents shall cooperate with the school with a view to meeting the aims of the Folkeskole».*

primaria y secundaria y que los padres, junto con los alumnos, deben apoyar el desarrollo de la educación y de la escuela.

La reforma que entra en vigor en este período es fruto de cuatro años de trabajo y debate, y pretende mejorar el sistema educativo. En este punto, con un enfoque neoinstitucional se observa cómo una vez fijada la institución, gracias a las reformas del sistema educativo, se refuerza y se mantiene en el tiempo, siendo respetada por los actores que participan en la política de educación.

En materia de gobierno de la educación, el Ministerio mantiene el control del marco normativo básico de la educación obligatoria, fijando las materias básicas, el diseño curricular y los requisitos para obtener los certificados que se entregan al final de la educación obligatoria.

La responsabilidad principal de la educación obligatoria pública (Folkeskole) recae en los municipios. Tras la reforma de 1993, estos tienen competencia para otorgar subvenciones a las escuelas, diseñar su estructura y nombrar o cesar a sus directores y establecen la guía general de las actividades a desarrollar por la escuela, así como guía para el desarrollo del derecho de libre elección de centro escolar por los padres (MINISTRY OF EDUCATION DENMARK, 1998).

Se mantiene la existencia del Consejo Escolar, desarrollado en 1991 —si bien su origen legal data de 1970—, que está compuesto por cinco representantes de los padres, dos de los profesores y dos de los alumnos. El Consejo Escolar, de acuerdo con las directrices del ministro de Educación y del municipio, organiza a los profesores y establece la colaboración de estos con los padres, es decir, desarrolla las formas de comunicación

entre los actores de la educación obligatoria (MINISTRY OF EDUCATION DENMARK, 1998).

En el último escalón de la descentralización del gobierno de la educación, debemos mencionar al director del centro, que es el responsable administrativo y educativo del centro escolar, encargado de supervisar el reparto del trabajo dentro del centro escolar. (MINISTRY OF EDUCATION DENMARK, 1998).

Respecto de las escuelas privadas, conforme a los principios constitucionales y de tradición existentes en la educación de Dinamarca, se permite y se financia este tipo de escuelas con independencia de su ideología, religión u otra condición, siempre que respeten los valores democráticos. No obstante, están sometidas a la regulación fijada por el ministro de Educación y, en la escuela privada, también a la del director del centro, que se ocupa de la gestión administrativa y educativa (aunque siempre sujeto a la supervisión y evaluación de los órganos administrativos correspondientes).

3.2.4.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria

Como en los períodos anteriores, Dinamarca sigue apostando en su política de educación por incrementar el nivel de gasto público, de forma que se consolida como uno de los países del mundo, con mayor gasto público en educación. Tal como se observa en la tabla 7, en el año 1994, inicio del período analizado, el nivel de gasto es de un 7,4 %, pasando a ser del 8,44 % en el año 2001, último año del período. Por tanto, se incrementa de nuevo en este período en un 1% sobre el PIB, lo que refleja la

importancia que se le da a la educación en el país, así como su capacidad y decisión a la hora de invertir en la educación de sus ciudadanos.

Tabla 7. Gasto público en educación, en porcentaje sobre el PIB, en Dinamarca: período 1994-2001.

AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
%PIB	7,4	7,67	8,08	7,92	8,3	8,11	8,28	8,44

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1994-2001)

La reforma de la financiación pública de la educación obligatoria, que se llevó a cabo en el período anterior y que ya ha sido mencionada, se desarrolla en estos años, en los que se lleva a cabo la opción del cheque escolar o taxímetro como forma de financiación. Desde un punto de vista institucional, destaca el hecho de que el nuevo Gobierno no modifica este sistema de financiación, que da mayor libertad de elección de centro escolar a los padres. Probablemente se deba a su condición de democracia consensual, o a la institucionalización del sistema de financiación y del sistema de bienestar danés, pues estas peculiaridades hacen que los cambios y reformas en la política pública de educación se consoliden y se refuerce con el tiempo.

Sera en el siguiente período, gracias a los resultados comparativos de la evaluación PISA, cuando podamos obtener conclusiones de la reforma de la financiación y de si esta influye o no en el resultado de la educación.

El sistema trata de favorecer la mejora de la educación otorgando nuevas competencias de control de los recursos financieros a los centros escolares públicos y privados, que

les incentiva a atraer a ellos al mayor número de alumnos. En principio, los padres deberían seleccionar la mejor oferta a partir de la información de la que disponen, bien sea de los resultados del colegio o de la ideología u orientación religiosa del centro escolar. En todo caso, este sistema de financiación favorece el derecho constitucional que tienen los padres de poder elegir la opción educativa que consideren mejor para sus hijos.

3.2.4.3. Evaluación de la educación obligatoria

Desde los años ochenta se venían desarrollando sistemas de evaluación de la calidad, pero será en este período cuando se establezcan las bases del desarrollo futuro en todos los ámbitos de la educación: los centros escolares, los alumnos y los profesores. En este sentido, las autoridades danesas, tal como destaca la OCDE, entendían que, en ese período, la educación de su país estaba entre las mejores del mundo, ya que se le dedicaba el mayor gasto público en relación al PIB.

En 1988, como ya mencionamos, se comenzó a elaborar un proyecto de evaluación de la calidad de la educación que, tal como señala el MINISTRY OF EDUCATION DENMARK (1998), trata de dar respuestas en tres ámbitos:

- Verticalmente, incidiendo en las materias que se cursan y en la coherencia de la progresión de los cursos. También en la forma de enseñar y en la formación del profesorado.

- Horizontalmente, analizando cada nivel del sistema educativo, uno a uno.
- Institucionalmente, evaluando las instituciones que constituyen el sistema educativo.

En el ámbito de la educación obligatoria, el Departamento de Educación Primaria y Secundaria desarrolla una serie de libros con sugerencias para llevar a cabo un correcto proceso de evaluación de la calidad de la educación, libros que están dirigidos dirigidos a escuelas, profesores, padres y alumnos.

En este período, en el ámbito de la OCDE, se culmina una forma de medir la calidad de los sistemas educativos y de los centros escolares, para lo que se tienen en cuenta una serie de indicadores y criterios en línea con los estandarizados por la propia OCDE. Se trata de desarrollar el modo de evaluar la calidad de los centros escolares.

Así, en 1999 se crea el Danish Evaluation Institute (DAI), sucesor del antiguo centro de evaluación. El DAI es un organismo independiente, con competencia en todo el sistema educativo danés, que tiene como misión establecer e implantar métodos de evaluación del sistema educativo y reportar sus resultados tanto al Ministerio de Educación como al resto de instituciones involucradas en el gobierno de la educación de Dinamarca.

No obstante, el establecimiento de la prueba de PISA en el ámbito de la OCDE y la comparación internacional del nivel de la educación marcarán la evolución de la política de educación en Dinamarca. Así, en el año 2000 se realizó la primera prueba de PISA, y sus resultados sorprendieron en Dinamarca.

Las autoridades danesas esperaban una posición similar a la que ocupaban en gasto público en educación, pero los resultados estuvieron en la media de los del resto de los países de la OCDE que intervinieron. En lectura obtuvieron una calificación de 497

(puesto 16 de 32) y en matemáticas, de 514 (12/32), y fueron malos en ciencias, donde obtuvieron un 481 (22/32). Estos resultados abrieron un debate sobre la calidad de la educación entre todos los actores intervinientes en ella. Hasta el punto de que el ministro de Educación pidió un informe a la OCDE para que evaluase todo el sistema educativo danés. Todo ello para entender por qué el país con el mayor gasto público en educación podía quedar en una posición intermedia en la evaluación de PISA.

En materia de evaluación de los profesores de la Folkeskole, en este período se llegó a la conclusión de que había que proporcionarle una formación específica, de modo que en el año 1998 se reformó el programa de formación del profesorado. El profesor se especializa en cuatro materias, entre las cuales debe elegir, al menos, entre lengua danesa y matemáticas, pero también ha de ser formado en un conjunto de materias que se consideran necesarias para poder enseñar correctamente, como didáctica, psicología y pedagogía. Por último, también se le exigen prácticas obligatorias de 24 semanas de duración, que finalizarán con un proyecto sobre una de las materias seleccionadas.

3.2.4.4. Equidad de la educación obligatoria

En este período continúa creciendo la economía en Dinamarca. Mientras que en el inicio del período la renta per cápita en relación al PIB era de 23.100 €, al final de mismo alcanza los 34.400 €, lo que significa un crecimiento del 48 %. Si sumamos a esto el crecimiento en el porcentaje de PIB destinado a la educación, podemos concluir que

tanto la inversión en educación como la posición socioeconómica de los daneses eran muy buenas a efectos de la educación de los alumnos.

En materia de equidad, y una vez desarrollado en estos años el sistema *taximeter*, podemos comprobar si ha habido un trasvase de alumnos de la escuela pública a la privada. Pero de acuerdo con los datos del Ministerio de Educación danés, no se produce este hecho, sino al contrario: se reducen los alumnos en escuelas privadas, que en el año 2000 pasan a tener un porcentaje de alumnos del 12,07 %. Esto puede ser debido a que los padres estaban contentos con la educación pública, o a que la falta de información hiciera que optasen por no cambiar de centro. Por último, también pudo deberse a que la reforma había producido un efecto de mejora en los centros públicos, lo que hizo que los alumnos se mantuvieran en ellos.

En esta etapa se puede hablar de que la escolarización total en el período de educación obligatoria es un hecho. Respecto del fracaso escolar en Dinamarca, se opta por sustituir esta fórmula, *fracaso escolar*, por otra más acorde con los principios daneses de educación: *niños con dificultades en la escuela*. Esta nueva nomenclatura se produce a partir de 1990 mediante una orden del Ministerio de Educación, que se refiere a este tipo de niños como «alumnos cuyo desarrollo requiere una atención especial». Quieren quitar las etiquetas que marcan a los alumnos. Se empieza a hablar de la necesidad de la *ayuda individualizada* cuando el niño, bien porque tiene alguna deficiencia, bien por mostrar un comportamiento social inadecuado, etc., no alcanza el nivel mínimo necesario (JYDEBJERG, 1999). Antes existían escuelas especiales, pero a partir de 1980 se opta por la inclusión, por lo que se crean clases especiales integradas en escuelas ordinarias.

También en este período podemos analizar la evolución del nivel de estudios alcanzado por los daneses. En la tabla 8 se puede observar la evolución del porcentaje de población de Dinamarca que alcanza un nivel de estudios superior tras la educación obligatoria. En el año 1996, esta tasa es del 70 %, llegando a su cima en el año 2006, cuando alcanza un nivel del 82 %. Posteriormente, desciende, situándose en el 78 % en el año 2012. En todo caso, la evolución en el período es positiva, incrementándose la tasa en un 7 % entre el año 1996 y el 2013.

Tabla 8. Nivel de estudios superior a la educación obligatoria en Dinamarca en el tramo de edad 25-64 años (en %).

NIVEL ESTUDIOS SUPERIOR A LA EDUCACION OBLIGATORIA, EDAD 25-64	1996	1998	2001	2006	2011	2013
DINAMARCA	70,00	78,00	80,00	82,00	77,00	78,00

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1996-2013)

Por tanto, el sistema de educación obligatoria en Dinamarca parece que muestra un alto nivel de equidad, como podremos comprobar en el período siguiente, junto con la evaluación de PISA. En esta se establecen indicadores de homogeneidad de resultados que nos van a permitir disponer de más elementos de juicio sobre la equidad del sistema.

3.2.5. Período 2002-2011

Finalmente, vamos a analizar el último período de análisis de la presente investigación: el período 2002-2012. En él se produce una nueva alternancia política, al llegar al poder una coalición formada por el Partido Liberal y el Partido Conservador Popular, que forman gobierno en minoría, con el apoyo del Partido Popular. En este período, como consecuencia de una etapa de crisis, se debate sobre el estado del bienestar y la influencia de los inmigrantes en la cultura y el modo de vida de los daneses. El objetivo de todos los partidos es el mantenimiento de dicho estado del bienestar, así como garantizar la democracia liberal establecida en Dinamarca.

Durante estos años continúa el camino iniciado en el establecimiento del sistema educativo danés, así como con en el mantenimiento de su modelo de bienestar: libertad de educación por los padres, libertad de elección de centro escolar, provisión pública de la educación pública y privada, carácter universal de la educación y un elevado gasto público en la política de educación. Pero también se consolidan aquellos elementos establecidos con posterioridad, fruto del consenso, que tienen como objetivo descentralizar la gestión de los centros escolares e introducir elementos incentivadores y competitivos para la mejora de la educación. En este período, como ya hemos analizado en la anterior etapa, se establece la evaluación de todo el sistema educativo, debido, tal como señala el Ministerio de Educación, a los malos resultados obtenidos en el informe PISA de la OCDE.

El sistema educativo danés ha seguido evolucionando en la línea marcada durante la década anterior, manteniendo la línea del gasto público en educación, su

descentralización en los centros escolares y la autonomía de las escuelas privadas.¹²² En este período, las autoridades educativas danesas comienzan a plantearse el porqué de los malos resultados de la educación, a pesar de la alta inversión económica que se le dedica (OCDE, *Educational Policy Review: Denmark*, 1993).

Tabla 9. Aspecto clave de cada indicador en el periodo 2002-2011.

GOBIERNO EDUCACIÓN OBLIGATORIA	GASTO PÚBLICO TOTAL	FINANCIACIÓN EDUCACIÓN		EVALUACIÓN EDUCACIÓN OBLIGATORIA
		ESCUELA PÚBLICA	ESCUELA PRIVADA	
MINISTERIO EDUCACIÓN	MEDIA DEL PERÍODO	ASIGNACIÓN PÚBLICA	TAXIMETER	INSPECCIÓN Y EVALUACIÓN DE TODOS EL SISTEMA EDUCATIVO. POCA EVALUACIÓN ALUMNOS. EVALUACIÓN SISTEMA EDUCATIVO
AYUNTAMIENTO	8% PIB	DIRECTA		
CENTRO ESCOLAR				

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (2002-2011)

En la tabla 9 se destaca el rasgo característico o aspecto clave de cada indicador analizado en el ámbito de la educación. En él se observa que el gobierno de la educación obligatoria es compartido por el Estado y los Ayuntamientos y que se continúa con la delegación de funciones de gobierno a los centros escolares. La media del gasto público en educación en el período es del 8 % del PIB, una tasa que sigue siendo una de las mayores del mundo. La financiación de la educación pública se realiza

¹²² En este sentido, SCHINDLER (2008) señala que estas, como requisito, sólo deben cumplir con la obligación de enseñar lengua danesa, matemáticas e inglés, así como de proveer una educación con unos niveles de calidad similares a los de la educación pública.

por asignación pública directa y en este período se continúa con el sistema *taximeter* de financiación pública de centros privados.

Por último, la evaluación de la educación obligatoria se realiza principalmente por medio de la inspección y se consolida el proceso de evaluación del sistema educativo tras los resultados de la evaluación PISA, unos resultados que no colocan a Dinamarca en la posición que los daneses esperaban. Al analizar los indicadores o variables determinantes de la educación obligatoria en Dinamarca se observa que en este período el número de años de educación obligatoria permanece inalterado. En esencia, los cambios se producen en la evaluación del sistema educativo.

3.2.5.1. Gobierno de la educación obligatoria

La educación en Dinamarca, desde el punto de vista de su gobierno, continúa la línea seguida en los últimos años y períodos. El Ministerio de Educación fija los objetivos y líneas básicas del sistema educativo: los planes de estudio, el control y la financiación del sistema, y las instituciones siguen siendo independientes en la gestión de los centros (MINISTRY OF EDUCATION DENMARK, 2010).

En la educación obligatoria durante este período, debemos destacar la reforma de la Folkeskole, recogida en una ley de 2007, que establece modificaciones en la educación obligatoria, extendiéndola un año más, hasta los 10 años: desde el 1 de agosto del año en que el niño cumple 6 años hasta el 31 de julio del año en el que el niño haya recibido 10 años de formación.

Esta ley afecta tanto a la estructura y organización de la escuela como a su contenido. Como señala el Ministerio de Educación, el objetivo es conseguir que cada alumno adquiera el conocimiento, las habilidades y los métodos de trabajo y formas de expresión adecuados, y todos deben contribuir a esta finalidad, desde la escuela hasta los padres. En esta ley se mantiene la libertad de elección de centro en los términos ya indicados con anterioridad, si bien se amplía a municipios distintos del que se reside.

Como novedad administrativa en este período, el Ministerio de Educación establece una distribución de competencias entre varios ministerios, compartiendo así el control de la política pública de Educación entre ellos.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación tiene la responsabilidad de las universidades; el de Cultura, la competencia en educación de las artes (música, teatro y arquitectura); y el de Defensa asume la competencia en educación militar. Por su parte, en el ámbito local, los municipios asumen la competencia de financiar las escuelas Folkeskole, de fijar los objetivos locales y de supervisar las escuelas y los resultados que producen.

La gestión del centro escolar es responsabilidad tanto de su director como del Consejo Escolar, con la supervisión de las autoridades municipales, por lo que se mantienen las competencias adquiridas tras la reforma del año 1990. Por su parte, las escuelas privadas continúan organizándose según deciden sus propios órganos directivos.

3.2.5.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria

En este período, Dinamarca continúa con un alto nivel de gasto público en educación, que incluso aumenta. Tal y como se observa en la tabla 10, el período comienza con un porcentaje de gasto público en educación del 8,4 % (año 2002) y termina con un porcentaje del 8,75 % (año 2011). Se incrementa en el período en un 4,16 %, y todo ello partiendo de un nivel muy alto de gasto en educación. Esto muestra la apuesta decidida del Gobierno danés por la educación, si bien este gasto no obtiene los resultados esperados en conocimientos adquiridos —como veremos en los siguientes epígrafes—, poniendo en duda si esta es la mejor forma de apoyar la educación.

Tabla 10. Gasto público en educación, en porcentaje sobre el PIB, en Dinamarca: período 2002-2011.

AÑO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
%PIB	8,4	8,3	8,4	8,3	8	7.8	7,7	8,74	8,81	8,75

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (2002-2011)

La financiación de la educación obligatoria se mantuvo en este período tal como se fijó en la reforma de 1990, de modo que las escuelas Folkeskole siguen estando financiadas por el Estado a través de los municipios, que distribuyen los recursos y las escuelas privadas de acuerdo con el sistema del taxímetro, un sistema que asigna una cantidad fija por alumno. También se mantiene el sistema *taximeter* de financiación de las

escuelas privadas, que proporciona aproximadamente el 85 % del coste de la educación y de la provisión pública por medio de los Ayuntamientos, de la Folkeskole, continuándose con la institucionalización de la reforma y su refuerzo con el transcurso del tiempo.

3.2.5.3. Evaluación de la educación obligatoria

La evaluación de la educación obligatoria en este período viene marcada por los resultados obtenidos por Dinamarca en la evaluación PISA del año 2000, recogidos en la tabla 11. Estos resultados, tanto en cuanto a su posición relativa con respecto a los demás países participantes en la prueba como en términos absolutos, sorprendieron negativamente a las autoridades y a la sociedad danesa, que esperaban que fueran muy superiores.

Con dichos resultados, que no daban cuenta del elevado gasto público realizado en educación, se decide avanzar en el ámbito de la evaluación y a partir del año 2000 se lleva a cabo un replanteamiento de la política de educación. Así, se encarga una evaluación de la calidad de la educación para tratar de mejorarla, cuya conclusión principal incide en la necesidad de evaluar independientemente a alumnos, centros y profesores en la de introducir elementos competitivos entre escuelas y, por ende, entre alumnos y profesores.

En este sentido, podemos destacar la ley parlamentaria de 2002 *Act on Transparency and Openness in Education* (Ley de Apertura y Transparencia de la Educación), que

trata entre otras cosas, de establecer sistemas y criterios de transparencia en la evaluación del sistema educativo, de las instituciones que lo conforman y del nivel educativo de cada centro para mejorarlos. Así, la Ley introdujo la obligación de publicar en internet los resultados de los exámenes finales en la educación obligatoria (VIBEKE, 2007).

Como objetivos oficiales, la Ley debía ofrecer a alumnos y profesores la posibilidad de aprender de otras escuelas; tenía que incentivar a profesores y padres para que buscaran técnicas que mejorasen los resultados de sus escuelas, lo que podía conseguirse por medio de la competición entre ellas. Por último, la Ley buscaba que los ciudadanos daneses tuviesen una mejor información a la hora de elegir un centro escolar, por lo que suponía continuar con la línea de introducir elementos incentivadores y que provocasen la competitividad.

Posteriormente, en el año 2003, se publica el segundo informe PISA, con los resultados que se observan en la tabla 11, que refleja que fueron peores que los del año 2000 (se empeoran en lectura y ciencias y se mantienen en matemáticas). El Ministerio de Educación encargó a la OCDE que realizase un estudio de las fortalezas y debilidades de su educación y que propusiese los cambios que considerara necesarios para la mejora de su calidad y sus resultados (OCDE, 2004).

En el primer informe se destaca que la postura tradicional en la educación danesa era que los municipios y escuelas fueran capaces de gestionar adecuadamente, sin elementos externos, la educación de sus alumnos. La descentralización llevada a cabo en Dinamarca hace que los municipios y centros escolares se autogestionen, de forma que tomen decisiones plenas sobre los medios y materiales necesarios para la educación. Además, fija los objetivos de los centros escolares y establece las asignaciones de los

centros y de los profesores en cuanto a tiempo y dinero. La idea de descentralización y el alto nivel de gasto público quiebran en el caso de Dinamarca, y el *output* de la educación obligatoria no se corresponde con el gasto destinado a la educación (OCDE, 2004).

El informe destaca como fortalezas del sistema educativo la tradición democrática y su compromiso, el gasto en educación, el control local, la libertad de elección de centro, el papel activo de toda la sociedad en la educación — padres, profesores y personal de apoyo a los centros— y la felicidad y seguridad en sí mismos de los alumnos (RASSMUSSEN, 2006).

Como puntos débiles, el informe destaca la falta de logros, objetivos y cultura de la evaluación; la ausencia de autoevaluación escolar; la falta de intercambio de buenas prácticas; la ausencia de retos; los problemas en la formación del profesorado y de los alumnos en algunos casos consentidos; y, por último, la falta de estándares de calidad en la educación (OCDE, 2004).

El informe concluye con una serie de recomendaciones y fija una estrategia de mejora de los estándares de evaluación y efectividad, del reparto de competencias entre los líderes escolares y del desarrollo inicial y permanente del profesorado. Por ello se establece una nueva agenda con nuevos objetivos nacionales que busca una cultura de la evaluación por medio de un nuevo sistema de evaluación nacional obligatoria, con exámenes finales obligatorios y con el establecimiento de una nueva agencia para la mejora de la calidad y la evaluación.

En este período se produce un amplio debate en la sociedad danesa en el que se implican todos los actores que participan en la educación. Como resultado de ese

debate, el ministro de Educación fija una agenda para la mejora de la calidad y la equidad de la educación.

Esta agenda se concretó es un conjunto de iniciativas del Gobierno, entre las que podemos destacar las siguientes:

- En primer lugar, con el objetivo de que el profesor pudiera evaluar mejor al alumno, se crea un test por ordenador y un sitio web con material e información sobre métodos de evaluación y su seguimiento. A partir del año 2007 se concreta el establecimiento de una serie de planes escritos de evaluación de los alumnos que debían contener información de todos los aspectos en que estos se estaban formando y que constituían una herramienta útil no solo para los profesores, sino también para los alumnos y sus padres.

- En segundo lugar, también a partir de 2007, se implanta un test de carácter nacional — obligatorio desde el año 2010— para evaluar el nivel general de los alumnos, aunque sus resultados no tienen valor académico.

- Por último, los alumnos tienen que pasar un examen antes de terminar los años noveno y décimo y otro después del décimo. Son exámenes escritos y orales, y el último es voluntario. Al finalizar la escuela Folkeskole, esta expide un certificado con información sobre la educación recibida y los últimos resultados y el paso de los alumnos de un curso a otro es automático, es decir, que, salvo casos excepcionales, nadie repite curso.

En materia de evaluación del sistema educativo en su conjunto y para evaluar y mejorar la calidad de la educación obligatoria, se aprueba, junto con la ley de 2007 de la

Folkeskole, la creación del Consejo para la Evaluación y Calidad de la Educación Primaria y Secundaria y la Agencia para el Desarrollo de Evaluación y Calidad de Educación Primaria y Secundaria, esta última con la responsabilidad de liderar las evaluaciones y los informes con los resultados de calidad, La evaluación del profesorado también es sometida a revisión tras los resultados del informe PISA y la comprobación de la OCDE.

También desde el año 2006 se establece que los municipios elaboren un informe anual con los resultados de las evaluaciones externas de los centros de educación obligatoria. Y también el Instituto Danés de Evaluación tiene por cometido evaluar a los centros dependientes del Ministerio, así como una muestra de centros. El problema es que no se ha establecido una evaluación externa estandarizada, lo que dificulta un buen análisis de los resultados, que deben ser homogéneos (EURYDICE, 2012). Por tanto, Dinamarca hace una apuesta decidida por la evaluación para la mejora del resultado de la política de educación.

La reforma del año 2006 establece que los aspirantes a profesores deben realizar estudios universitarios en Educación con objeto de recibir la formación necesaria para impartir educación, contribuir a la promoción del desarrollo personal de los estudiantes y fomentar el interés y la capacidad de los alumnos por participar activamente en una sociedad democrática. El programa proporciona una formación general para la enseñanza en las escuelas primaria y secundaria inferior y facilita el objetivo a largo plazo de cualificar al profesor en su asignatura principal.

No obstante, a pesar de las reformas llevadas a cabo por Dinamarca, una vez realizadas las pruebas de evaluación de PISA en los años 2009 y 2012, los resultados no son

satisfactorios. Así, en el período 2000-2012, Dinamarca ha empeorado su posición con respecto al resto de los países participantes en la evaluación.

Tabla 11. Resultado PISA de Dinamarca en el período 2000-2012: posición, ranking y media OCDE.

Materia /Año	2000	2003	2006	2009	2012
Lectura	497(16/32)	492(18/41)	494(19/57)	495(24/65)	496 (25/65)
	OCDE 500	OCDE 494	OCDE 492	OCDE 493	OCDE 496
Matemáticas	514(12/32)	514(19/41)	513(15/57)	503(19/65)	500(20/65)
	OCDE 499	OCDE 500	OCDE 498	OCDE 496	OCDE 494
Ciencias	481(22/32)	475(31/41)	496(24/57)	499 (26/65)	498 (27/65)
	OCDE 500	OCDE 502	OCDE 500	OCDE 501	OCDE 497

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (2002-2011)

En la tabla 11 se pueden observar los resultados de Dinamarca en las evaluaciones PISA entre los años 2000 y 2012, así como la media de los resultados de los países de la OCDE y la posición relativa que ocupa Dinamarca en relación a estos. En el año 2000, los resultados de Dinamarca son decepcionantes, quedando por debajo de la media de la OCDE en la competencia de lectura y ciencias.

Si concretamos cada una de las tres competencias evaluadas, podemos observar cómo en el año 2000, en lectura, se obtiene un resultado de 497 y la posición 16 en el *ranking*,

situándose en la mitad de dicho ranking y la evaluación de 2012 se empeora el resultado hasta el 497 y posición 25 en el ranking, algo por encima de la mitad del mismo. En esta competencia Dinamarca se sitúa siempre cerca de la media de la OCDE, bien sea por encima o por debajo en relación a dicha media.

En el área de matemáticas, podemos observar cómo en el año 2000 se obtiene un resultado de 514 y posición 12 en el ranking situándose en buena posición en el mismo, siendo este un buen resultado. Pero la evolución en esta materia es negativa bajando 14 puntos entre el año 2000 y el año 2012, en este último se obtiene un resultado de 500 y posición 20 en el ranking, estando un poco por encima de la media de la OCDE.

Por último en la competencia evaluada de ciencias, podemos observar como en el año 2000, Dinamarca obtiene un resultado de 481 y posición 22 en el ranking, estando por debajo de la media de la OCDE. En las siguientes evaluaciones se mejora el resultado, de forma que en la evaluación del año 2012 se obtiene un resultado de 498 y posición 27 en el ranking, quedando en la media de la OCDE.

Con estos resultados no se alcanzaban los objetivos de mejora esperados por Dinamarca desde que, en el año 2000, comenzase a tomar medidas en la política de educación para mejorar sus resultados.

3.2.5.4. Equidad de la educación obligatoria

En este período continúa creciendo la economía en Dinamarca. Mientras que a su inicio la renta per cápita en relación al PIB era de 23.100 €, al final de período alcanzó los 34.400 €, lo que experimentó un crecimiento del 48 % en doce años. Si a estos le sumamos el crecimiento en el porcentaje de PIB destinado a la educación, podemos concluir que tanto la inversión en educación como la posición socioeconómica de los daneses son muy buenas a los efectos de la educación de los alumnos.

Ahora ya se puede realizar un análisis de la evolución de las escuelas públicas y privadas tras la implantación del sistema *taximeter* de financiación en los años estudiados. Uno de los aspectos más debatidos fue si la implantación de este sistema iba a producir un trasvase de alumnos de la educación pública a la privada, quedándose los peores alumnos en la escuela pública y dando lugar a un empeoramiento de los resultados de la educación pública y a una degradación de su nivel.

En relación a lo primero, si bien es cierto que ha disminuido el número de escuelas públicas y han aumentado las privadas, la variación en el número de alumnos no ha sido tan elevada, pasando de un 10 % de media en los años noventa a un 14 % en el 2009 en educación primaria. Las escuelas públicas tienen muchos más alumnos por escuela que las privadas, por lo que no se ha producido un trasvase masivo. Lo que sí ha producido efectos ha sido la instauración de estabilizadores automáticos del presupuesto en función del número de alumnos por escuela, lo que obliga a las instituciones a tratar de atraer nuevos alumnos para no perder los ingresos.

Respecto de la segunda cuestión, todos los indicadores y estadísticas oficiales destacan que existe un mejor nivel académico en la escuela pública, por lo que tampoco se ha visto mermada la calidad de la educación pública frente a la privada (SCHINDLER, 2008). De modo que podría llegarse a la conclusión de que la competencia impulsa a las escuelas a mejorar su nivel y calidad, o, en el caso de Dinamarca, que el hecho de que se haya dado a los padres una mayor libertad para elegir el centro escolar al que quieren que acudan sus hijos no ha mermado la calidad de la educación pública. Además, los padres no siempre eligen el centro escolar por motivos académicos, bien por falta de información o por otros motivos (ANDERSEN, 2008).

Dinamarca no presenta problemas de equidad ni de escolaridad en la educación obligatoria, con tasas cercanas al 100 %. Y en materia de abandono temprano de la educación presenta unas tasas muy bajas, tal y como se refleja en la tabla 12. En dicha tabla se puede observar la reducción del porcentaje de personas que abandonan de forma temprana la educación. El período comienza en el año 2000, con una tasa del 11,6 %, y termina en el 2012, con una tasa del 9,1 %, lo que significa una mejora del 2,5 % en la tasa y en el período.

Tabla 12. Tasa de abandono temprano de la educación en Dinamarca (en %): 2000-2012.

AÑO	2000	2007	2009	2010	2011	2012
DINAMARCA	11,6	12,3	11,3	11	9,6	9,1

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (2000-2012)

Dinamarca mantiene unos altos niveles de formación educativa de sus ciudadanos. Este nivel ha ido mejorando a lo largo del tiempo. En la tabla 13 podemos observar la evolución en el número de personas que han terminado al menos la educación secundaria, por rango de edad, en el año 2007. En dicha tabla se observa cómo en la población de entre 55 y 64 años, un 66 % de la población alcanzó al menos la educación secundaria, mientras que en la población de entre 25 y 34 años este porcentaje crece hasta el 85 %, lo que significa una mejoría de 19 puntos. La media de 25-54 años se sitúa en el 75 %. La evolución de Dinamarca está cinco puntos por encima de la media de la OCDE, y con una clara progresión, y destaca el nivel educativo de su población.

Dinamarca mantiene unos altos niveles de formación de sus habitantes, niveles que han ido mejorando a lo largo del tiempo. En la tabla 13 podemos observar la evolución del número de personas que han terminado, al menos, la educación secundaria. La evolución de Dinamarca está por encima de la media de la OCDE, y con una clara progresión, si bien, en la tabla 13 se observa que, como consecuencia de la crisis, el nivel de educación alcanzado por personas de entre 25 y 64 años desciende desde un 87 % a un 82 %.

Tabla 13. Porcentaje de personas que terminaron, al menos, la educación secundaria en Dinamarca: año 2007.

PAIS	25-54 AÑOS	25-34 AÑOS	35-44 AÑOS	45-54 AÑOS	55-64 AÑOS
DINAMARCA	75	85	80	71	66
OCDE	70	79	74	67	57

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (2007)

Otro factor relevante de equidad es la homogeneidad de los resultados en la educación. En este punto, en la evaluación PISA 2009, se desarrollan unos indicadores que nos señalan la notable homogeneidad en los resultados de Dinamarca, pues no se dan grandes diferencias entre sus alumnos. En la tabla 14 se observan dichos resultados en cada área de conocimiento, así como el intervalo de resultados en el marco de la OCDE.

De modo que la homogeneidad alcanzada por Dinamarca en la competencia de lectura alcanza un nivel de 84, estando el intervalo en la OCDE en 79-114. En la competencia de matemáticas alcanza un nivel de 87, estando el intervalo en la OCDE en 79-105. Por último, en la competencia de ciencias su nivel de homogeneidad llega a 92, estando el intervalo en la OCDE en 77-108. Estas cifras destacan unos resultados homogéneos, si bien, posteriormente, las compararemos con los otros casos analizados para tratar de llegar a conclusiones.

Tabla 14. Homogeneidad del resultado de Dinamarca en PISA: año 2009.

	2009
LECTURA	DINAMARCA 84
Intervalo OCDE	79-114
MATEMÁTICAS	DINAMARCA 87
Intervalo OCDE	79-105
CIENCIAS	DINAMARCA 92
Intervalo OCDE	77-108

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (2009)

3.3 Recapitulación

Con todo lo expuesto en el presente capítulo, hemos analizado la institución en el período 1953-2011: si ha permanecido a lo largo del tiempo; si le ha influido el cambio de partidos políticos en el Gobierno; cómo se ha desarrollado la gobernanza, la gestión y la participación de los actores en la política pública; el nivel de gasto público; cómo se financia la educación; y qué pasa si se da a los padres libertad de elección de centro escolar. Y con todo ello, en este último período hemos podido comprobar que, en conocimiento, y dado el gasto público que se destina a la educación, no se obtienen los resultados deseados y esperados por las autoridades y la población danesas.

Recapitulando, podemos establecer ya una primera aproximación a las conclusiones relativas al caso de Dinamarca. Hemos observado su evolución y su comportamiento durante las tres alternancias de coaliciones de partidos políticos producidas en el Gobierno a lo largo del período analizado. En la dimensión política, hay que destacar la importancia de que Dinamarca sea una democracia consensual, lo que hace que, aunque se tarda más tiempo en adoptar decisiones, estas tienen una mayor duración. Nuestra hipótesis defiende una mayor importancia de la institución, de los principios que informan la educación en Dinamarca y de la consolidación de los elementos que se van introduciendo a lo largo del período analizado.

En este sentido, se podría demostrar que, si bien los elementos y principios fundamentales que inspiran el modelo danés de educación permanecen en el tiempo, también lo es que, progresivamente, se van añadiendo elementos incentivadores del comportamiento individual basado en la utilidad y en la elección racional por parte de

los individuos y participantes en la educación, pero dentro de la institución. Estos cambios de orientación, o de los elementos configuradores de la educación, se producen en momentos de crisis o de *shock* para el país, que entrarían dentro de las causas de cambios en la institución. Pero además de todo lo anterior, no hay que obviar la importancia de las peculiaridades políticas de Dinamarca —una democracia consensual, homogénea en su población y ubicada en el modelo de bienestar nórdico— ni la posible influencia de otros factores no analizados en el presente estudio. Esto se puede observar mejor con los cuatro indicadores principales analizados:

- El indicador *Gobierno de la educación obligatoria*, en cada período analizado está siempre bajo el control del Ministerio de Educación en cuanto a las directrices y objetivos principales, pero tras la reforma de 1990, existe una clara descentralización a favor de los municipios y de los centros escolares públicos; pero también de los centros privados, que mantienen su libertad en la gestión. Esta política de descentralización hasta el nivel del centro escolar da mucha importancia a los Consejos Escolares y al papel de los padres en la educación. Además, refuerza la libertad de enseñanza de los padres y la voluntad del Estado de defender y desarrollar este derecho con independencia de la ideología, la religión o cualquier otra condición.

Este modelo de descentralización se mantiene con independencia del partido político que gobierna, por lo que se trata de un elemento más que nos podría indicar que la institución importa y que se mantiene por encima del partido en el poder. La descentralización es un objetivo para los principios de la gobernanza de la educación, que entiende que la toma de decisiones debe estar lo más cerca posible de las personas a las que afecta; en este caso, el alumno, los padres y los profesores.

- El indicador *Nivel de gasto público total en educación* refleja que este gasto no solo se ha mantenido, sino que ha aumentado progresivamente año tras año, salvo en períodos de crisis económica. Dinamarca se constituye como uno de los países del mundo con un mayor gasto público en educación, Se podría concluir que existe una dependencia del camino (*path dependence*) en cuanto al nivel del gasto público en educación, que se ha institucionalizado por el desarrollo del estado del bienestar danés: existe una tendencia a su mantenimiento, que se refuerza con el paso del tiempo. Y todo ello con independencia del partido político que gobierna en cada alternancia estudiada.

- El indicador *Financiación pública de la educación obligatoria* en el período analizado podría señalar la provisión pública tanto de la educación pública como de la privada. En el período analizado, y en relación con el nivel de gasto público, el modelo de bienestar danés a partir del año 1953 desarrolla la universalidad y un alto nivel de gasto en educación. Pero a partir del año 1990 se establece un nuevo sistema de financiación, el *taximeter*, que transfiere a los padres el poder de decisión que tenía la Administración (un sistema de transferencia de fondos automático y transparente) y que establece elementos competitivos entre las escuelas con el objetivo de mejorar la educación.

Con la alternancia de partidos políticos en el Gobierno podría haberse modificado el sistema de financiación, pero esto no ocurre: el sistema termina de consolidarse en todo el ámbito educativo y se mantiene en todas las alternancias de Gobierno. Por tanto, podría parecer que no es el partido político en el poder el que determina la política educativa, sino, por un lado, la fuerza de la democracia consensual, y por otro, la importancia de las instituciones, que, una vez establecidas, tienden a mantenerse y a reforzarse con el transcurso del tiempo.

En suma, se mantiene la provisión pública y se profundiza en la libertad de los padres para educar a sus hijos, pero se introducen elementos competitivos entre los actores de la educación. La institución determina las reglas de juego e incentiva un determinado comportamiento por parte de los individuos, de tal forma que se conjuga el mantenimiento de los principios que informan la educación obligatoria en Dinamarca con la introducción de elementos competitivos de elección racional para los participantes en la educación.

- El principio de libertad de enseñanza y de elección de centro escolar, relacionado con a la financiación pública de la educación, fue establecido en la Constitución liberal de 1849 y ha permanecido así a lo largo del tiempo, con independencia de los cambios de partido político en el Gobierno. Dicha Constitución fija el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos por encima del Estado; así, la libertad de enseñanza se convierte en norma, en institución, y se mantiene en el sistema educativo danés con independencia de quién gobierne en un período determinado. Lo mismo ocurre con la educación obligatoria, que se establece también a principios del siglo XIX y que, aunque haya evolucionado en cuanto al número de años de educación obligatoria, se mantiene (si bien, bajo ciertos requisitos, se da la posibilidad de que los padres eduquen a sus hijos en casa).

- La *Evaluación de la educación obligatoria* en el período estudiado hemos analizado tres ámbitos de la metaevaluación: la evaluación de los alumnos, la de los centros escolares y la de los profesores. Se podría destacar que al inicio del primer período analizado no existía una cultura de la evaluación en la educación obligatoria danesa: había pocos exámenes obligatorios; se pasaba de curso automáticamente; existían inspectores de educación, pero no se evaluaba el nivel de los centros educativos; y se formaba a los profesores, pero no se les evaluaba posteriormente. La cultura de la

evaluación va introduciéndose poco a poco, pero será a partir del año 2000 cuando se desarrolla la evaluación al establecer en la política de educación elementos competitivos e incentivos para la mejora de la calidad de la educación.

En este sentido, siendo el nivel de gasto público en Dinamarca uno de los más altos del mundo, los resultados comparados con otros países por medio de la evaluación de PISA no son los esperados por las autoridades danesas. A partir de los diferentes estudios y evaluaciones internas y externas realizadas se llegó a la conclusión de que, teniendo el sistema educativo danés grandes virtudes, su principal defecto era la falta de cultura de la evaluación, lo que dio lugar a las reformas de la evaluación del sistema educativo, en general, y de la educación obligatoria, en particular, tal como ya hemos visto.

Es necesario que intervengan todos los actores de la educación y hay que establecer una cultura de la evaluación para la mejora constante y la incorporación de las mejores prácticas, pero debemos reiterar, como parte de la literatura científica ya mencionada, que los resultados comparados a escala internacional no resaltan aspectos importantes del país o territorio estudiado, unos aspectos que deben tenerse en cuenta a la hora de aplicar y entender los resultados de índices como PISA. Se trata de incentivar determinados comportamientos por medio de la evaluación, de modo que en Dinamarca, de alguna forma, podemos entender que se ha institucionalizado la evaluación como un elemento más de su política de educación, lo que ha incidido en su mantenimiento más allá del partido político en el Gobierno.

CAPITULO CUARTO. – España

4.1. Análisis de algunos aspectos de la dimensión política e institucional de España

España, desde el año 1978, ha sido capaz de realizar con éxito una transición desde una dictadura a un Estado democrático de derecho, y también ha desarrollado con éxito un modelo de estado de bienestar que, como ya mencionamos, se podría ubicar dentro de los llamados *modelos del bienestar del sur de Europa*.¹²³ España también ha realizado una descentralización de competencias en favor de las comunidades autónomas, desarrollando el denominado *Estado de las autonomías*.¹²⁴

Desde un punto de vista histórico, España está conformada por 47.265.321 habitantes en el año 2011, en una superficie de 505.968 km². La población extranjera comenzó a crecer a partir del año 2000, pasando en 13 años de 923.879 a 4.676.021 extranjeros, lo que ha provocado la necesaria adaptación de la sociedad española y de los poderes públicos a la nueva realidad existente.

¹²³ La familia tiene un papel básico dentro del modelo de bienestar mediterráneo, FERRERA(1995, pág. 97), señala otro rasgo peculiar de este modelo de bienestar, que consiste en la corrupción que rodea a las prestaciones de bienestar y el desarrollo de una masa clientelar en favor de partidos políticos a cambio de futuras prestaciones de toda índole.

¹²⁴ Existen diferentes teorías y doctrinas en torno a la naturaleza del sistema constitucional y de competencias español. En este sentido, podemos destacar a WATTS (2006), quien defiende que España es un verdadero Estado federal. Para ello, analiza ocho características que debe tener un Estado federal, concluyendo que España las cumple, salvo por el nombre formal de *federación*.

La renta per cápita en relación al PIB de España en el año 2011 es de 22.900 €, habiendo decrecido como consecuencia de la crisis que comenzó en el año 2008. Estos dos factores tendrán su influencia en la dimensión educativa, en el sistema educativo español y, por ende, en el de la Comunidad de Madrid y, en menor medida, en el de Castilla y León.

En el caso de Madrid tiene una población de 6.454.440 habitantes, de los cuales, 876.493 (13,6 %) son inmigrantes, con una renta per cápita de 31.004 €. Y en el caso de Castilla y León tiene una población de 2.500.000 habitantes, de los cuales, 185.000 (5 %) son inmigrantes. Castilla y León tenía una renta per cápita de 23.000 €¹²⁵ en el año 2009.

Históricamente, el Estado español es uno de los más antiguos del mundo, cuyo origen data de 1492, cuando los Reyes Católicos conformaron lo que hoy es España. En los siglos siguientes, España continuó siendo una monarquía dominada por los Austrias y los Borbones, así como por diferentes militares que establecieron dictaduras tras dar un golpe de Estado. España no será un Estado democrático —salvo períodos muy concretos en los siglos XIX y XX— hasta el período que va desde 1978 hasta la actualidad. La Constitución de 1978 es el resultado de la transición de un régimen dictatorial a una monarquía parlamentaria en la que el Rey ostenta la más alta representación del Estado, es inviolable y no está sujeto a responsabilidad, pero todos

¹²⁵ La riqueza de una región o país, es decir, el nivel socioeconómico que tenga. Influye en el resultado de la educación (PISA, 2009).

sus actos deben ser refrendados para tener validez, siendo quienes refrendan los responsables de dichos actos¹²⁶ (artículos 1 y 56 y ss.).

La Constitución vigente, en su artículo primero, establece que «España es un Estado social y democrático de derecho que promulga como valores fundamentales del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político». La Constitución estableció un sistema político que se conoce como Estado de las autonomías. Desde 1978 se ha producido una descentralización constante, pasando muchas competencias del Estado a las comunidades autónomas. Todo ello conforme al título VIII de la Constitución y a la voluntad de los partidos políticos mayoritarios de igualar en competencias a todas las comunidades autónomas, con independencia de las razones o formas de acceso a su autonomía. La Constitución establece la preeminencia de los partidos políticos en el sistema político, así como la participación efectiva de sindicatos y organizaciones de la patronal.

AGUILERA DE PRAT (2001) señala que la Transición española consagró numerosas novedades en el Estado al cambiar el régimen político en sus niveles de principios, valores, instituciones, reglas del juego y personal dirigente. Se inició en este período la transformación de un Estado centralista en otro autonómico con un carácter flexible y abierto. También es destacable el compromiso de las élites políticas y la asunción de reglas e instituciones pluralistas.

¹²⁶ Artículo 64 de la Constitución: «1. Los actos del Rey serán refrendados por el presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del presidente del Gobierno y la disolución prevista en el artículo 99 serán refrendadas por el presidente del Congreso.
2. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden».

El sistema político español tiene un carácter más cercano al bipartidismo que al multipartidismo, y así resulta en el período 1977-1996. España ha tenido un número medio de partidos políticos tras las elecciones de 2,76, variando entre un mínimo de 2,34 y un máximo de 3,02 (LIJPHART, 2000). En el período 1977-1996, España ha tenido, medido en tiempo en las que existieron gabinetes ganadores mínimos y gabinetes de un solo partido, un resultado de un 46 % de gabinetes ganadores mínimos y un 100 % de gabinetes de un solo partido, siendo la media de un 73 %, lo que refleja un carácter intermedio entre el modelo mayoritario y consensual.

En el caso de Madrid, en el período estudiado, desde las elecciones de 1983 hasta 2012, obtiene representación los dos partidos políticos predominantes a nivel nacional: el PSOE y el PP, acompañados del PCE (desde 1986, Izquierda Unida) y, en las elecciones de 1987, por el CDS. En el caso de Castilla y León, en el período estudiado desde las elecciones de 1983 hasta 2012, obtienen representación los dos partidos políticos predominantes a nivel nacional, el PSOE y PP, acompañados del PCE o Izquierda Unida, y en las elecciones de 1987, por el CDS y algún partido regionalista¹²⁷.

El sistema electoral en España es un sistema de representación proporcional de lista (LIJPHART, 2000). El sistema se estableció en la transición a la democracia y, con él, en la práctica ha dado lugar a un bipartidismo. En este sentido LÓPEZ NIETO (2016) destaca que “el diseño básico del sistema electoral ha cumplido las funciones básicas de las elecciones y fines perseguidos. Las reglas del juego electoral han facilitado que los comicios celebrados, además de lograr representación y forjar diversos tipos de gobierno con suficiente legitimidad, haya habido alternancia política”.

¹²⁷ A partir de 1995, obtienen representación dos partidos regionalistas: Unión del Pueblo Leonés y Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano.

El sistema electoral del Estado es similar al aplicado en la Comunidad de Madrid y la Junta de Castilla y León. En el caso de Madrid, establece un porcentaje de voto mínimo para obtener representación, el cual se fija en el 5 % de los votos válidos emitidos en la circunscripción (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Ley 11/1986, de 16 de diciembre de la Comunidad de Madrid). En el caso de Castilla y León, el porcentaje de voto mínimo para obtener representación está fijado en el 3 % de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

·En la Comunidad de Madrid, los Gobiernos formados desde las elecciones celebradas desde 1983,¹²⁸ dan como resultado Gobiernos del PSOE hasta 1995, siendo desde entonces gobernada con mayorías absolutas por el Partido Popular. En la comunidad de Castilla y León¹²⁹ ha habido Gobiernos mayoritarios del PSOE desde 1983 a 1987, y Gobiernos del PP, con mayoría absoluta, desde 1987.

En nuestro estudio, debemos combinar el análisis de la política de educación obligatoria en períodos en que no estaba transferida la competencia de educación a las comunidades autónomas con el período que se inicia a partir de la transferencia de la competencia de educación no universitaria a las comunidades de Madrid y Castilla y León.¹³⁰

¹²⁸ Año en que Madrid se convierte en comunidad autónoma, desligándose de Castilla la Nueva, de la que formaba parte con anterioridad.

¹²⁹ Castilla y León obtuvo su autonomía en el año 1983.

¹³⁰ En el caso de la Comunidad de Madrid, la descentralización de la competencia se produce en 1999 por el RD 926/1999 de 28 de mayo sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza no universitaria, y en el caso de Castilla y León, por Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, se aprobó el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria.

Iniciamos el estudio con una etapa de antecedentes que coincide con el período de pos Guerra Civil en España y que se cierra en el año 1977. Posteriormente, un período acotado a los años posteriores a la transición al régimen democrático y hasta el fin del primer Gobierno conformado tras la Constitución de 1978, que coincide con el Gobierno formado por UCD en la primera legislatura democrática en España en el período 1978-1981.

A continuación, le sigue un período marcado por la llegada al gobierno del PSOE, que consigue la mayoría absoluta en España. Con la llegada al poder del PSOE se inicia nuestro tercer período de investigación, que terminara en 1996 con la llegada del Partido Popular al poder. Este partido llevará a cabo la transferencia y descentralización de la competencia en educación obligatoria en favor de las comunidades autónomas, siendo efectivas en 1999 en las de Madrid y Castilla y León. En ambas comunidades gobierna el Partido Popular en el año 1999, y lo sigue haciendo hasta el año 2012, último año de análisis de resultados de la política pública de educación obligatoria en la presente investigación, si bien gobierna con diferentes presidentes autonómicos y consejeros de educación. Este hecho nos permite comparar si la descentralización produce diferencias en Gobiernos de un mismo partido político en diferentes comunidades autónomas.

Con todo lo anterior, hemos destacado algunos aspectos necesarios para nuestra investigación en cuanto a la dimensión política. En el ámbito político de la educación, los principios que inspiran y que deben influir en el sistema educativo y la política de educación obligatoria en España, son los establecidos en el artículo 27 de la Constitución de 1978.¹³¹

¹³¹ “1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

Por tanto, los principios y derechos de la educación deberían establecer las reglas de juego para los actores de la política de educación. Y deberían reafirmarse con el tiempo, siendo cada vez más difícil cambiarlas o modificarlas. La Constitución española de 1978, como institución, debería marcar el camino de la política pública de educación fijando las nuevas reglas de juego y dejando a los desarrollos posteriores y a la gobernanza la forma de jugar y participar de los actores en la política de educación.

En el artículo 27 de la Constitución se renueva el derecho a la educación de todos los españoles en el sentido del artículo 14: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

El derecho a la educación implica el derecho a la libertad de educación por parte de los padres en relación a sus hijos, que han de poder elegir el centro escolar y participar en

-
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.
 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.
 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.
 6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
 7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
 8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
 9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.
 10. Se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca”

sus decisiones. También se establece el derecho a la libertad de creación de centros escolares y, por ende, a la fijación del ideario educativo, siempre que los centros sean democráticos y se garantice el marco del derecho a la libertad de enseñanza y de cátedra (FERNÁNDEZ, 1999).

Pero tan importante es el reconocimiento de derechos y libertades en materia educativa como el modelo político territorial y de competencias que se establece en la Constitución de 1978. Este modelo fija lo que se denomina Estado de las autonomías, que, de facto, convertirá a España en uno de los países más descentralizados del mundo con el transcurso del tiempo.

En el ámbito de la política de educación, se produce un proceso de transferencia de la competencia de educación a las CC. AA., si bien el Estado mantiene competencias básicas para armonizar y garantizar que todos los españoles son iguales en todas las partes del territorio del Estado. La descentralización de la educación no es una decisión del partido político que gobierna en cada período, sino una obligación constitucional fijada en los artículos 148 y siguientes de la Constitución, contenidos en el título VIII (FERNANDEZ, 1999).

El reparto de competencias que se establece en el artículo 149 de la Constitución entre el Estado y las CC. AA. se realiza de forma que el Estado mantiene la competencia en los siguientes ámbitos de la política de educación:

- El establecimiento del marco normativo del sistema educativo, la regulación y expedición de los títulos académicos y las directrices básicas del derecho a la educación.

- El establecimiento de los requisitos básicos de los centros educativos, la inspección del sistema educativo y el reglamento de la educación básica y obligatoria.
- En lo demás, las CC. AA. podían asumir competencias en función de su tipología y del camino elegido para asumirla.

Como ampliación de las etapas de asunción de la competencia de educación por parte de las diferentes CC. AA. podemos diferenciar tres etapas en el proceso de transferencia: la primera, hasta el año 1980, en la que asumen la competencia las comunidades históricas de Cataluña y el País Vasco. En una segunda etapa, de 1981 a 1992, la asumen las comunidades *de vía rápida*: Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y Navarra. Y, por último, en el período 1992-2000 la asumen las comunidades *de vía lenta*: Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia (BONAL, RAMBLA, CALDERON y PROS, 2005).

Con el desarrollo del Estado de las autonomías y la efectividad de la transferencia de la competencia a todas las CC. AA., diferentes normas de educación van a configurar órganos de coordinación política de la educación (FERNANDEZ, 1999); en este sentido, podemos destacar los siguientes:

- La Conferencia de Educación, un órgano que deriva de la LODE de 1985 y que está formado por el ministro de Educación y todos los consejeros de Educación de las CC. AA. Tiene un carácter consultivo y su objetivo es debatir, proponer y coordinar en materia de política de educación.

- El Instituto Nacional de Calidad y Educación (INCE), creado a partir de la LOGSE en 1990 y que tiene como fin evaluar el sistema educativo español. Se trata de un órgano de coordinación y cooperación del Estado y las CC. AA. Este organismo fue modificado posteriormente y llamado Instituto Nacional de Calidad y Evaluación del Sistema Educativo (INECSE).¹³²

La Constitución, en cuanto que institución y conjunto de reglas y principios establecidos por un conjunto de personas —los ciudadanos españoles—, debería influir en el sistema educativo. Asimismo, en materia educativa, la Constitución contiene algunos de los principios que informan la gobernanza: el principio de descentralización y el de participación.

Probablemente, en materia educativa, la Constitución será la única institución que es fruto del consenso entre los diferentes actores partícipes en la política de educación en el ámbito temporal analizado.

A partir de la aprobación de la Constitución, será el Tribunal Constitucional quien marque cómo se juegan las reglas del juego que aquella establece. Y, sobre todo, con la aprobación de las primeras leyes importantes en materia de educación, aparecen los enfrentamientos entre los diferentes partidos políticos y se olvida el espíritu de consenso de la Transición.

La disputa se centra en el modelo de educación y en la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, debiendo determinarse cuales

¹³² El artículo 62 de la LOGSE establece que «La evaluación general del sistema educativo será llevada a cabo por el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación del Sistema Educativo», fijando el RD 928/1993 que entre sus funciones está «elaborar un sistema estatal de indicadores que permita evaluar el grado de eficacia y de eficiencia del sistema educativo».

corresponden a cada ámbito de la administración del Estado.¹³³ La doctrina del Tribunal Constitucional ha determinado que el Estado tiene a su favor todo el marco competencial, a modo de cláusula residual, de las competencias no exclusivas del Estado. Dentro de las competencias exclusivas distingue entre la competencia de regulación, que se puede ejercitar en sentido material, y la competencia de expedición y homologación de títulos, que es una competencia ejecutiva, siendo en materia de alta inspección una competencia de vigilancia, más que de control jerárquico (ARAGON REYES, 2015).

4.2. Análisis de algunos aspectos de la dimensión educativa: la gobernanza de la educación obligatoria

La ilustración 2 describe como esquema el sistema educativo español vigente en el año 2012. En dicha ilustración, se puede observar el número de años de educación obligatoria, que va de los seis a los dieciséis años, en España. La información obtenida para el desarrollo de este capítulo procede de fuentes oficiales tanto nacionales como internacionales: los Gobiernos de España, de Madrid y de Castilla y León; el Ministerio de Educación y sus consejerías, consejos escolares, EURYDICE, organismos de la UE y de la OCDE, incluido PISA. Toda la información obtenida de diferentes años y publicaciones se refiere al período 1953-2012, que es el objeto de este estudio.

¹³³ ARAGÓN REYES (2015, pág. 105) defiende que «es suficiente con determinar cuáles son las competencias del Estado para poder concluir cuáles pueden ser las de las comunidades autónomas. Delimitadas, positivamente, las competencias del Estado, quedan delimitadas, negativamente, cuáles pueden tener las comunidades autónomas».

Organigrama del Sistema Educativo Español

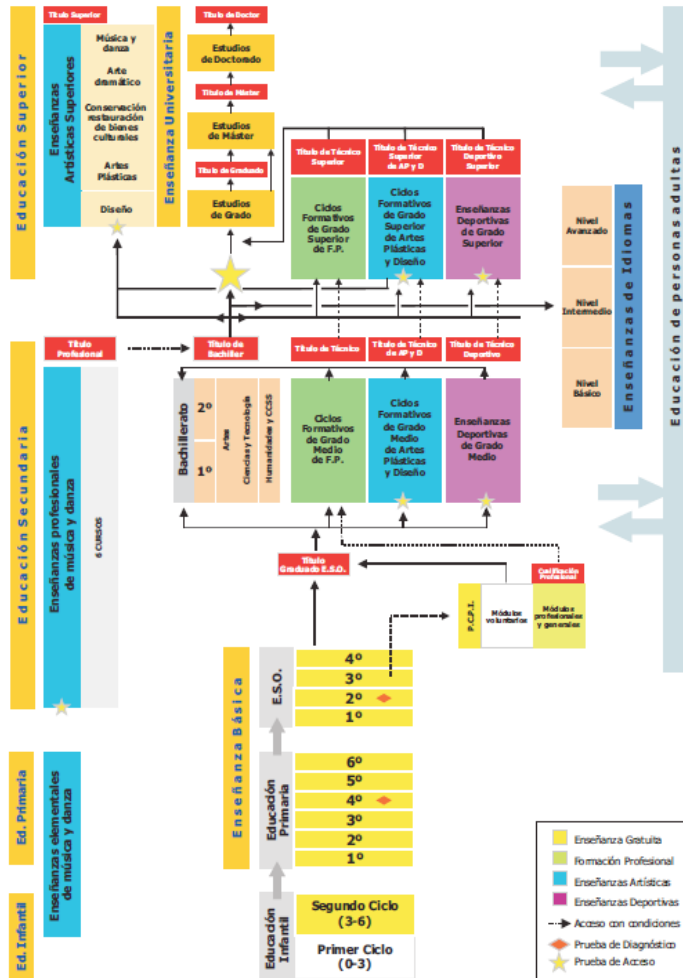


Ilustración 2. Esquema del sistema educativo español. Fuente: MECD (2012).

4.2.1. Antecedentes

Como en otros países de Europa, los orígenes de la educación como sistema nacional surgen de manera diversa en Europa a partir del siglo XIX. En el caso de España, será en la parte final del siglo XVIII y a principios del siglo XIX cuando se dé el cambio en la instrucción básica en España: es el paso de la educación medieval a la educación contemporánea (RUIZ BERRIO, 1983). Hasta ese momento, la educación es principalmente privada, no reglada, y está en manos de la Iglesia. La educación en esta época es respetada por la nobleza, por la función legitimadora del absolutismo monárquico (GARCÍA GARRIDO y PUELLES, 1987).

El origen, como sistema educativo, de la educación en España se puede establecer en la articulación realizada en la Constitución de 1812. Esta es la primera que constitucionaliza una idea de educación como organización de recursos humanos, financieros y materiales bajo el control del Estado. La revolución liberal puesta en marcha por la invasión francesa dio como resultado la Constitución de Cádiz de 1812, que estableció un Estado con base en la ley y los principios de libertad, igualdad y propiedad privada.¹³⁴

En esta etapa, destaca la persona de don Manuel José Quintana, quien elaboró el informe para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de

¹³⁴ En la misma, se dedica un título a la instrucción pública siguiendo la estructura basada en la educación primaria y en la de las universidades ya establecidas, pero también define la universalidad de la educación primaria y los planes de estudio uniformes, dejando para una ley posterior el desarrollo de los principios constitucionales. En la Constitución se defiende una instrucción igual, universal, uniforme, pública y libre, todo ello recogido en el Reglamento General de Instrucción Pública y en otras normas.

instrucción pública, un arreglo que posteriormente se convertiría en norma legal, en 1821, con el Reglamento General de Instrucción Pública. Esta norma recoge los principios liberales de educación, así como su gratuidad y la uniformidad de los planes de estudio en todo el Estado, que se mantendrá hasta nuestros días.

Con la llegada de Fernando VII al poder, se restaura la monarquía absoluta y se deroga la normativa en educación, pasando de nuevo a manos de la Iglesia. La vuelta de los exiliados ilustrados trae consigo la defensa de la centralización administrativa del Estado, lo que afecta al sistema educativo (GARCÍA GARRIDO y PUELLES, 1987).

Con posterioridad, debemos destacar la que es considerada como primera Ley General de Educación en España, la denominada *ley Moyano*, ley de instrucción pública de 1857, fruto del consenso alcanzado por los partidos políticos y que dio estabilidad al sistema educativo. Esta norma diferenciaba la educación elemental, obligatoria y gratuita de la superior. Se establece la educación primaria obligatoria a partir de los 6 años, hasta los 9. Se regulan centros de enseñanza públicos y privados, fijando tres niveles de educación obligatoria: central, provincial y local, y se establece una instrucción centralizada.

Si bien se produjeron cambios en la educación, los principios se mantuvieron durante los siguientes decenios, hasta la Ley General de Educación. Con la Primera República, en 1873, se da un impulso a la libertad de enseñanza y, se produce la extensión de la educación obligatoria con Maura, quien en 1909 extiende la duración de los seis a los doce años (GARCÍA GARRIDO y PUELLES, 1987).

En los años siguientes, con la llegada de la Segunda República, se aprueba una nueva Constitución, que establece, entre otros, el derecho a una educación gratuita, laica y

obligatoria en la educación primaria. Se establece el derecho a la libertad de cátedra, los profesores pasan a ser funcionarios y se fija la gratuidad de la educación para quienes no se la puedan sufragar. En otras normas se establece el bilingüismo y se suprime la obligatoriedad de la educación religiosa. Por tanto, eran cambios importantes en relación con el sistema establecido. La Guerra Civil y la dictadura del general Franco impidieron aplicar toda la legislación aprobada en este período, ya que fue derogada en su totalidad.

En 1936 comienza la guerra civil, terminando con la victoria del general Franco. A partir de este momento se establece un régimen dictatorial en España. En el ámbito de la educación, el Gobierno no modifica las bases del sistema educativo ni su organización interna y funcionamiento preexistente, pero sí que impone que la educación debe ser católica y perseguir la unidad nacional. En este sentido, la ley de educación primaria de 1945 establece el principio de subsidiariedad del Estado en materia educativa, en favor de la sociedad civil y, más concretamente, en favor de la Iglesia católica.

Este principio de subsidiariedad se completa con que la educación se hará de acuerdo con los dogmas de la Iglesia católica y la enseñanza de la religión será obligatoria, dado el carácter confesional del Estado. Así, se adoctrinará a los alumnos en los principios del nacionalcatolicismo del régimen de Franco.

En este período se establece la educación primaria obligatoria de los 6 a los 12 años, distinguiéndose dos etapas: la elemental, hasta los 10 años, y la de perfeccionamiento, hasta los 12. El sistema educativo está centralizado en el Gobierno y se atribuye la inspección de las escuelas a la Iglesia.

En los años cincuenta, coincidiendo con lo que los historiadores denominan el fin de la autarquía y comienzo de la apertura económica al exterior,¹³⁵ se promulgan diferentes leyes de ámbito educativo. Podemos destacar dos de ellas: la primera es la de ordenación de la enseñanza media, de 1953, que fija la escolaridad hasta los 14 años y promueve la construcción de escuelas, todo ello tras la apertura al exterior del régimen en los años sesenta. La segunda y más importante en este período es la que, viendo la necesidad de mejorar la educación, se promulga en 1970: la Ley General de Educación, segunda ley que abarca todo el sistema educativo español. Hasta ese momento, el sistema educativo es dual, centralizado administrativamente y con una instrucción primaria obligatoria y gratuita (GARCÍA GARRIDO y PUELLES, 1987).

La Ley General de Educación se basa en el Libro Blanco de la educación de 1969, que tiene como principios y fines principales que todo español ha de recibir la educación general básica obligatoria y gratuita; obligatoria, de los seis a los catorce años. También establece la igualdad de oportunidades para acceder a estudios superiores, pero sigue siendo una educación confesional católica y conforme a los principios del movimiento. El sistema educativo debe responder a las necesidades presentes y futuras de la sociedad española. La educación general obligatoria se estructura en dos ciclos, el primero de cinco años y el segundo, de tres.¹³⁶

La educación obligatoria tenía como fin proporcionar una formación integral a los alumnos, igual para todos y adaptada a las capacidades de cada uno. Este período

¹³⁵ A partir del plan de estabilización de 1959.

¹³⁶ (CORREAS SOSA, 2009) señala que esta ley es un ejemplo del desarrollo social de los años sesenta y siguientes. En el caso de la educación, se busca su extensión, más allá de la escolarización obligatoria, a todo aquel español con aptitudes, aun cuando carezca de capacidad económica.

coincide con la explosión demográfica de España tras la posguerra, en los años cincuenta y sesenta, cuando se produce un auge de nacimientos que hace necesario el desarrollo de nuevas escuelas y del sistema educativo en su conjunto, luchando fundamentalmente contra el analfabetismo.

La ley de 1970 tratará de establecer el camino para acabar con la baja tasa de escolaridad y el fracaso escolar. Pero no será hasta la llegada de la democracia cuando se termine con la no escolaridad. Para ello, en 1970 se aumenta el gasto en educación hasta el 1,84 % sobre el PIB, incrementándose hasta el 2,07 % en 1972 y llegando al 1,88 % en 1975, coincidiendo con el comienzo de la Transición. El principal esfuerzo económico se centra en el desarrollo de colegios públicos, pues hasta la fecha, fruto de la política de educación de la dictadura franquista, eran mayoritarios los centros privados.

En materia de evaluación de alumnos, la Ley General de Educación de 1970 acabó con las revalidas o exámenes finales independientes de los centros escolares, y se pasó a un sistema de evaluación en el que el centro era determinante en la calificación y evaluación del alumno. Nos referimos a la educación obligatoria que se denominó EGB (enseñanza general básica). Esta diferencia tres ciclos: el primero, de dos años, y los dos siguientes, de tres años. Al finalizar el curso superior de cada ciclo, los alumnos que no habían superado los exámenes fijados por el centro debían realizar unos exámenes de recuperación, y si no los superaban, debían recuperar la materia o repetir curso. Al finalizar el período obligatorio, los alumnos que habían superado los cursos con éxito recibían el graduado escolar; el resto, el certificado de escolaridad.

Los profesores de educación obligatoria deben haber superado la diplomatura en las escuelas universitarias de profesorado de EGB, que comprendía unos estudios de tres

años de duración y en los que los alumnos se especializaban en diferentes áreas de conocimiento. Posteriormente, para acceder a una plaza de profesor en un centro público, se realizaba un concurso-oposición de méritos y capacidad (EURYCIDÉ, 1993). En la tabla 15 se destacan las magnitudes o datos relevantes de los indicadores seleccionados para el período.

Tabla 15. Aspecto clave de cada indicador en el período 1953-1977.

GOBIERNO EDUCACIÓN OBLIGATORIA	GASTO PÚBLICO TOTAL	FINANCIACIÓN EDUCACIÓN		EVALUACIÓN EDUCACIÓN OBLIGATORIA
		ESCUELA PÚBLICA	ESCUELA PRIVADA	
MINISTERIO EDUCACIÓN CENTRALIZADO	MEDIA DEL PERÍODO 1,90%	ASIGNACIÓN PÚBLICA DIRECTA	ASIGNACIÓN PÚBLICA DIRECTA	EXISTE EVALUACIÓN DE LOS ALUMNOS E INSPECCIÓN DE CENTROS ESCOLARES Y PROFESORES

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1970-1977)

En la tabla 15 se destaca el rasgo característico o aspecto clave de cada indicador analizado en el ámbito de la educación. En él se observa que el gobierno de la educación obligatoria está centralizado en el Estado. La media del gasto público en educación en el período es del 1,9 % del PIB, un porcentaje de gasto indica la necesidad de aumentar el nivel, lo que se hará a partir de la Ley de Educación de 1970 y, sobre todo, a partir de la transición a la democracia. La financiación de la educación pública y privada dentro del sistema se realiza por asignación pública directa. Por último, la

evaluación de la educación obligatoria se realiza principalmente por medio de la inspección, no existiendo en este período cultura de la evaluación del sistema, pero sí de los alumnos.

El nivel del gasto público en la educación es bajo en estos años, y es a partir de 1970 cuando se la empieza a dotar de mayor presupuesto. En la tabla 16 se puede observar la evolución del gasto público de educación en el período 1970 a 1977. Este período está marcado por la LGE de 1970 que trata de impulsar el desarrollo de las infraestructuras de la educación. El período se inicia en el año 1970 con un porcentaje del 1,89 % de gasto en educación y termina en el año 1977 con un gasto del 2,14 % de gasto. Este período se mantiene el gasto en educación, pero lejos del nivel de gasto de Dinamarca, lo que nos debería permitir llegar a conclusiones en la comparación entre los casos estudiados.

Tabla 16. Gasto público en educación en porcentaje sobre PIB: período 1970-1977.

AÑO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
%PIB	1.89	1.95	2.13	2,08	1,5	1,46	1,9	2,14

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1970-1977)

4.2.2. Período 1978-1981

En la dimensión política, tras el fallecimiento de Franco se inicia el proceso de democratización de España. En este período, conocido como la Transición, el valor fundamental es el consenso entre partidos políticos, en aras a la creación de un Estado democrático y de derecho en España. Como resultado de la transición, se aprueba la Constitución de 1978, que marca el inicio de un régimen democrático de derecho. En el ámbito de la educación, ya hemos mencionado los aspectos fundamentales sobre ella que recoge la Constitución.

En la dimensión educativa, en este período no se modifica la estructura organizativa del sistema educativo establecida por la ley de 1970. Pero se fijan en la Constitución de 1978 los principios que informarán el sistema educativo español en toda su extensión formal y territorial. Se protege constitucionalmente la educación, fijando los derechos y libertades en esta materia (ESCOLANO BENITO, 2002).¹³⁷

En este período se aprueban leyes tendentes a garantizar los derechos constitucionalizados. El primer Gobierno, formado para la elaboración y aprobación de la Constitución, es el del partido político UCD (Unión de Centro Democrático). Este partido permanece en el poder hasta la llegada del PSOE al gobierno, en 1982.

¹³⁷ ESCOLANO BENITO (2002) señala que la CE protege «el desarrollo de la personalidad dentro del respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». También se fija la educación básica obligatoria y gratuita, los poderes públicos tienen el poder inspector de la educación y de homologación de título. Se reconoce el derecho de los padres a educar a sus hijos en la educación privada y/o religiosa”.

La educación obligatoria es básica, común y gratuita de los 6 a los 14 años. La educación general básica sigue teniendo una duración de ocho años, pero se estructura en tres ciclos, como hemos visto más arriba. El éxito de este período de instrucción se determina mediante los exámenes que realiza cada centro escolar, que permiten obtener el graduado escolar, lo que habilita para continuar con la formación educativa. La finalización de la instrucción sin aprobar los exámenes solo permite obtener el certificado de escolaridad y deja como única salida formativa la formación profesional.

Tabla 17. Aspecto clave de cada indicador en el período 1978-1981.

GOBIERNO EDUCACIÓN OBLIGATORIA	GASTO PÚBLICO TOTAL EDUCACIÓN	FINANCIACIÓN EDUCACIÓN		EVALUACIÓN EDUCACIÓN OBLIGATORIA
		ESCUELA PÚBLICA	ESCUELA PRIVADA	
MINISTERIO EDUCACIÓN	MEDIA PERÍODO 1970-1977	ASIGNACIÓN PÚBLICA DIRECTA	SISTEMA CONCERTADO	EXISTE EVALUACIÓN DE LOS ALUMNOS E INSPECCIÓN DE CENTROS ESCOLARES Y PROFESORES
CC. AA	2,05%			

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1978-1981)

En la tabla 17 se señala —al igual que hicimos en el análisis de Dinamarca— qué aspecto o magnitud destaca en el período objeto de estudio, siendo la clave el diseño de los principios constitucionales que marcaran el desarrollo de la política educativa desde 1978. En él se observa que el gobierno de la educación obligatoria va a pasar de un sistema centralizado en el Estado a otro dual entre el Estado y las CC. AA, conforme a lo establecido por la Constitución de 1978. La media del gasto público en educación del período es del 2,05 % del PIB, que sigue estando por debajo del nivel mínimo adecuado

para el desarrollo de la educación. La financiación de la educación pública se realiza por asignación pública directa y la escuela privada se comienza a financiar conforme al sistema denominado *concertado*. Por último, la evaluación de la educación obligatoria se realiza principalmente por medio de la inspección, no existiendo en este período una cultura de la evaluación del sistema, aunque sí de los alumnos.

4.2.2.1. Gobierno de la educación obligatoria

Como vimos al hablar de la dimensión política, en los artículos 27 y 149 de la Constitución se establece la educación como una competencia compartida por el Estado y las comunidades autónomas. Además, en dichos artículos se fijan el derecho a la educación, la libertad de enseñanza, el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, la educación obligatoria y gratuita y la libertad de creación de centros docentes.

También se establecen derechos en favor de los diferentes actores de la política pública de educación, que podrán participar —en los términos que la ley establezca— en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos. Además, se establece la forma de reparto de las competencias entre el Estado y las CC. AA., así como el modo de acceso de estas a las competencias fijadas en la Comunidad Europea (CE; la actual UE). En este sentido, Madrid no recibirá la competencia de educación hasta 1999, y Andalucía las recibirá en el año 1983.

Con carácter general, el Estado asume facultades normativas y ejecutivas en materia de ordenación del sistema educativo: los requisitos mínimos de los centros, la alta inspección que permita garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la evaluación, la expedición de títulos y el currículo de cada materia.

Las CC. AA. asumen esta competencia en diferente medida y tiempo, en función de cómo van accediendo a la autonomía. Esta competencia conlleva la titularidad administrativa en educación en la comunidad, creación de centros, normativas en desarrollo de la normativa estatal y de ejecución administrativa en materia de alumnos, personal y centros, inspección, evaluación, becas y subvenciones. Por último, la Administración local tiene alguna función delegada, no uniforme, entre los diferentes Ayuntamientos, y que, básicamente, consiste en proveer los solares y en conservar y mantener los centros escolares.

En este período, durante la Transición, se llega a un consenso entre los principios de libertad e igualdad en la educación. Los partidos políticos buscan los puntos de encuentro en esta materia, si bien, una vez aprobada la Constitución, este consenso no se mantiene.

El enfrentamiento entre los partidos políticos se centra en el régimen de creación y funcionamiento de los centros educativos y en su financiación. Entonces, el Gobierno de la UCD aprueba la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) en 1980, una norma orientada a potenciar la libertad de los padres y de los centros privados. Esta ley es objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, que establece como doctrina que la libertad de educación incluye la de creación de centros educativos, la de elección de una educación religiosa y moral y la de ideas de los

centros educativos, conjugada con la libertad de cátedra. (ESCOLANO BENITO, 2002).

Se inicia la descentralización de la educación cuando la Administración central empieza a transferir la competencia de educación a algunas de las comunidades autónomas (si bien la efectividad de la transferencia se hizo de forma paulatina). Concretamente, las CC. AA. tendrán competencia en el desarrollo de la normativa estatal y en la gestión del sistema educativo en su territorio. Para ello, estarán dotadas de una estructura adecuada que les permita regular los centros escolares, las becas y la administración educativa. Todo ello en el marco establecido por la Constitución en su título VIII.

La LOECE será determinante en la descentralización de la educación, ya que concreta el marco de competencia del Estado, de las CC. AA. y de los centros escolares, dejando en manos del Estado la ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección de la educación. Las comunidades autónomas tienen la competencia del desarrollo y administración de la política de educación en sus respectivos territorios, una competencia que no será modificada en lo fundamental por las sucesivas reformas de la educación (BONAL, RAMBLA, CALDERON y PROS, 2005).

Desde el punto de vista de la descentralización, tras la aprobación de la CE se comienzan a aprobar los estatutos de autonomía de las diferentes regiones, empezando por las denominadas comunidades históricas: Cataluña y País Vasco, que serán las primeras en asumir competencias en materia educativa. El resto de CC. AA. irán asumiendo la competencia en los años siguientes, cada una de ellas a diferente velocidad, en función de la vía rápida o lenta elegida y de la efectividad de la transferencia.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional dejará claro desde el principio (STC 6/82) que la competencia de educación ha de ser compartida por el Estado y las CC. AA., dejando atrás el sistema centralista que había imperado en el sistema educativo de España en el siglo XIX.¹³⁸ La estructura organizativa del sistema educativo en este período es la establecida por la Ley General de Educación de 1970 y tiene como fin, de acuerdo a la propia ley, asegurar la unidad del proceso de la educación y facilitar al ciudadano las exigencias de educación permanente que plantea la sociedad moderna, buscando una formación sólida bajo un criterio de unidad del sistema educativo y adecuándose a la evolución psicológica de los alumnos.

4.2.2.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria

Si bien a partir de los años sesenta se había producido un incremento del gasto social por parte del régimen franquista, con él solo se trataba de atender las necesidades de expansión y de modernización del capitalismo que se estaba implementando en España (RODRIGUEZ CABRERO, 1995)¹³⁹.

¹³⁸ Como ya se analizó en la página 203.

¹³⁹ RODRIGUEZ CABRERO (1995) destaca cómo en el período 1975-1980 el crecimiento del gasto social supone una tasa del 8.88 %, mientras que el PIB crece a unas tasas del 1.76 %, lo que refleja el importante crecimiento del gasto público en políticas sociales.

Con la llegada de la democracia se produce una expansión del gasto público social.¹⁴⁰ En este período se establecen las bases para la universalización de los servicios básicos propios del estado del bienestar, con la consiguiente dotación presupuestaria (RODRIGUEZ CABRERO, 1995).

Tanto durante la Transición como en los primeros años de la democracia se impulsa la educación en España como fruto del espíritu de consenso existente entre los diferentes partidos políticos y los actores participantes en la política pública de educación. Todo con el objetivo principal de mejorar las tasas de escolaridad y garantizar el derecho a la educación de todos los españoles.

Este consenso conlleva el aumento del gasto público en educación, duplicando el del período anterior, lo que lleva a acometer la construcción de escuelas, si bien en términos de porcentaje sobre el PIB resulta muy bajo en comparación con el resto de los países de la Unión Europea.¹⁴¹

El gasto público en educación en el período 1978-1981 queda reflejado en la tabla 18. El nivel de gasto se mantiene por encima del 2 % del PIB, pero lejos todavía de la

¹⁴⁰ En este punto, NAVARRO (2004, pág. 15) destaca la importancia de las políticas públicas para el desarrollo del estado de bienestar, y señala que este contiene: los servicios públicos, tales como la sanidad, la educación, los servicios de ayuda a la familia y los servicios sociales; las transferencias sociales, que implican transferencias de fondos públicos de un grupo social a otro; las intervenciones normativas, que implican desarrollos normativos para defender a grupos sociales o ciudadanos; y, por último, las intervenciones públicas, encaminadas a producir buenos puestos de trabajo.

¹⁴¹ Según la OCDE (2008), la media del gasto público en educación en relación al PIB es superior al 5 % de este, siendo los principales países en gasto Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Bélgica.

media de la OCDE, y más teniendo en cuenta las necesidades de todo orden que tiene el sistema educativo español en su conjunto. El período se inicia en el año 1977 con un porcentaje del 1,9 % de gasto en educación y termina en el año 1980 con un gasto del 2,34 %. Por tanto, el nivel de gasto se incrementa, pero lejos de los niveles adecuados de financiación pública de la educación.

Tabla 18. Gasto público en educación en porcentaje sobre el PIB: período 1978-1981.

AÑO	1977	1978	1979	1980	1981
%PIB	1,9	2,08	2,24	2,34	N.D

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1978-1981)

En este período, todavía se observan carencias en el sistema educativo español tanto en capital humano como en bienes materiales. De forma que el incremento del gasto público es necesario. No se ha llegado todavía al punto en el que los autores debaten acerca de si un incremento del gasto público en educación va a suponer o no una mejora en el resultado, en el *output* de la educación.

En este período no se modifica el sistema educativo español, pero sí los principios y derechos configuradores del mismo, que son objeto de desarrollo por diferentes leyes orgánicas, pues se considera que la educación es un derecho fundamental de especial protección. Se sigue, por tanto, con la distinción entre centros públicos y privados.

La financiación de la educación proviene de fondos públicos y privados. Los centros públicos reciben asignación directa del Estado, mientras que los privados se distinguen en centros concertados, que se acogen al sistema establecido por el estatuto de centros escolares y, por tanto, reciben financiación del Estado, y centros privados no concertados, que no reciben dicha financiación. El Estado financia la educación obligatoria en estos centros concertados, que son gratuitos para los alumnos, aunque no todas las necesidades en materia de educación están cubiertas por el concierto escolar. Los fondos privados de las familias deben satisfacer las actividades suplementarias, como el transporte, la comida o los libros de texto. En estos casos se establece el sistema de becas que sirve de ayuda para las familias sin recursos y facilita la igualdad de oportunidades.

El consenso en materia de educación terminó con la aprobación de la Constitución. Como ya hemos mencionado, se produce un enfrentamiento entre los diferentes partidos políticos como consecuencia del sistema de financiación de los centros concertados. Dentro de las dos posiciones principales, la primera defiende que el Estado financie también los centros privados y la segunda, que solo financie los públicos. El Tribunal Constitucional valida el sistema de financiación, por lo que el Estado debe financiar centros privados de acuerdo con los requisitos fijados por la ley (ESCOLANO BENITO, 2002).

La descentralización de la educación obligatoria en favor de las CC. AA. debe acompañarse de medidas en materia de transferencias económicas del Estado a las CC. AA. para que estas puedan gestionar la competencia recibida. Este punto se va ir desarrollando a medida que todas las CC. AA. asuman la competencia de educación

obligatoria de una manera efectiva, un proceso que llevará a que estas controlen prácticamente el 85 % del gasto público educativo.¹⁴²

Asimismo, cada comunidad autónoma establece su forma de financiación de la educación obligatoria mediante diferentes sistemas. Es relevante el porcentaje de alumnos que acuden a centros privados, ya que estos tienen una financiación distinta que la de los centros públicos (CALERO y BONAL, 2004).¹⁴³

El principio de libertad de elección de centro escolar por parte de los padres queda recogido en la Constitución de 1978. A partir de su aprobación, determinar los criterios para financiar los centros con dinero público suscitará mucha controversia, sobre todo, cuando la demanda supera la oferta en dicho centro. No obstante, este período se centra más en desarrollar qué centros privados pueden ser objeto de financiación y cuáles no, tal como se ha señalado anteriormente.

¹⁴² El gasto controlado por las CC. AA. pasa de un 50.9 % en el año 1990 a un 83.7 % en el año 2001 (CALERO y BONAL, 2004, pág. 187).

¹⁴³ En este sentido, CALERO y BONAL (2004, pág. 190) destacan el poco uso de los instrumentos establecidos por la regulación estatal para la financiación de la educación. Como ejemplo, destacan el poco uso de las deducciones previstas para gastos educativos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

4.2.2.3. Evaluación de la educación obligatoria

En este período no se modifica la forma de evaluación del sistema educativo y, por ende, de los alumnos, los centros escolares y los profesores. Se continúa con la evaluación de los alumnos, conforme a la Ley General de Educación de 1970, que, como ya mencionamos, acaba con las revalida o examen final independiente de los centros escolares y se pasa a un sistema de evaluación en el que el centro es determinante en la calificación y evaluación del alumno. Al finalizar el período obligatorio, los alumnos que han superado los cursos con éxito reciben el graduado escolar y el resto, el certificado de escolaridad.

Los profesores de educación obligatoria continúan accediendo a la profesión tras haber superado la diplomatura en las escuelas universitarias de profesorado de EGB. Posteriormente, para acceder a una plaza de profesor en un centro público, se realiza por concurso-oposición de méritos y capacidad.

Desde el punto de vista de la evaluación del sistema educativo y continuando con la Ley de 1970, se establecen dos sistemas de inspección. El primero, denominado *de alta inspección*, lo realiza el Estado, y tiene por objetivo validar el cumplimiento de la normativa básica de este en las CC. AA. que han recibido la transferencia de Educación. Posteriormente, se informa del resultado de la inspección para la adaptación a la legalidad vigente.

Un segundo nivel de inspección lo realizan las propias CC. AA. con la competencia transferida, y el Estado en el resto de casos, y tiene por objeto realizar una orientación

de la educación que se imparte y una evaluación del sistema educativo, en el sentido de cumplimiento de los objetivos fijados para el mismo.

4.2.2.4. Equidad de la educación obligatoria

España, en 1978, alcanzó los 2.000 € de PIB per cápita (en los años setenta se multiplicó por cuatro este valor). La evolución en este período es muy positiva, ya que alcanza los 4.500 € en el año 1981, si bien todavía está lejos del resto de países que conforman la OCDE y, por tanto, de alcanzar los niveles adecuados de inversión y posición socioeconómica para un mejor desarrollo de la educación.

Uno de las cuestiones que plantea más controversia es el balance adecuado de centros públicos y privados. En España, en este período, los centros públicos de educación obligatoria ganan peso, mientras que los privados pasan de constituir al principio del periodo un 36,04 % del total de centros, con un 38,69 % de los alumnos de EGB, a sumar en 1982 un 31,92 % de centros y un 36,40 % de los alumnos del ciclo de EGB (ESCOLANO BENITO, 2002). Esto, probablemente, es debido al sistema educativo heredado, donde primaban los centros privados frente a los públicos. Además, en esta etapa, como ya hemos mencionado, se desarrolla y expande la red de centros públicos de educación primaria y secundaria.

Si en la etapa anterior, con la Ley General de Educación de 1970, el problema principal, era la escolarización y la lucha contra el fracaso escolar en la etapa obligatoria, en esta

etapa no existe este problema, ya que la tasa de escolaridad es cercana al 100 %, si bien no sucede lo mismo en las etapas previas y posteriores al período obligatorio.

Donde existe un problema no solucionado es en la tasa de fracaso escolar, debido a problemas del entorno socioeconómico del alumno y al propio sistema educativo. El alumno puede fracasar por repetición de curso o por abandono del sistema, y no obtener el título de graduado escolar. Por tanto, es evidente que en esta etapa todavía no se han alcanzado los niveles de equidad adecuada y que, terminada la educación obligatoria, una gran mayoría de los alumnos abandona los estudios para incorporarse al mercado de trabajo a partir de los 16 años.

4.2.3. Período 1982-1995

En este período se produce la primera alternancia en el Gobierno de España desde la llegada de la democracia. En el año 1982 llega al Gobierno, con mayoría absoluta, el Partido Socialista. En estos años se produce el acceso a la autonomía por la vía lenta establecida por la Constitución de 1978 de las comunidades de Madrid y Castilla y León,¹⁴⁴ si bien, en materia educativa, no será hasta el año 1999 cuando se produzca la transferencia de las competencias de educación no universitaria y obligatoria, entrando en vigor de manera efectiva en el año 2000.

El PSOE permanecerá en el gobierno hasta el año 1996 y llevará a cabo un gran desarrollo de las políticas públicas. En materia de educación, podemos distinguir dos períodos: en el primero se desarrollan los principios y derechos constitucionales en materia educativa, manteniendo el sistema establecido por el régimen anterior. Posteriormente, en el año 1990, se aprueba una reforma profunda del sistema educativo. Hasta dicha reforma, se mantiene la educación obligatoria en los mismos términos que se fijó en la Ley General de Educación de 1970: educación obligatoria de los 6 a los 14 años y mantenimiento de la EGB.

El objetivo de la primera etapa socialista es garantizar el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, así como fomentar la participación de la sociedad en la educación y racionalizar la oferta de puestos escolares financiados con fondos públicos. De forma que la primera legislación en materia de educación obligatoria, en 1984, es la Ley

¹⁴⁴ 1982 en el caso de la Comunidad de Madrid y 1983 en el de Castilla y León.

Orgánica del Derecho a la Educación (LODE). Dicha ley tiene por objeto el desarrollo de los principios constitucionales del artículo 27 y no fue fruto del consenso de los partidos políticos, sino fijada por el partido político en el gobierno, con la oposición del resto de grupos políticos.

La LODE desarrolla el derecho a la educación estableciendo los derechos y fines de la política de educación y los derechos de cada uno de los actores de la política de educación. Además, desarrolla la regulación de los centros privados y de los privados concertados o financiados con dinero público, regulando la financiación de los centros públicos y privados, modificando la ley de 1970 en este punto (FERNÁNDEZ, 1999).

Una vez asentados y desarrollados los principios de educación constitucionalizados, el Gobierno se plantea una reforma en profundidad del sistema educativo. Para ello, en 1989 elabora un libro blanco de la reforma educativa y en 1990 aprueba el nuevo sistema educativo con la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

El Libro Blanco de la Educación plantea una nueva forma de enseñanza en España, a la que denomina *enseñanza comprensiva*, que tiene como fin una forma general de educación para todos los alumnos de una misma edad.

Esta forma de educación tiene como objetivo promover la formación polivalente en una misma aula que reúna a todos los chicos y chicas de la misma comunidad, que les otorgue el mismo currículo básico y retrase al máximo la separación de los alumnos en ramas de formación diferentes que puedan ser irreversibles (ESCOLANO BENITO, 2002).

La LOGSE establece una nueva organización de la enseñanza no universitaria, fijando un nuevo currículo en el sistema educativo referente a la educación obligatoria, preescolar y formación profesional, y teniendo en cuenta a los alumnos con necesidades especiales y a la formación permanente para personas adultas (FERNÁNDEZ, 1999).

La reforma de 1990 trata de universalizar la comprensividad de la educación buscando mejorar en la equidad e igualdad en la educación; modifica la ordenación del sistema educativo; fija las enseñanzas mínimas del currículo; y amplió las competencias que están en manos de las CC. AA. (BONAL, RAMBLA, CALDERON y PROS, 2005).

En este período, tras la reforma de 1990, se divide la educación obligatoria en dos períodos: Primaria, de 6 a 12 años y dividido en tres ciclos; y Secundaria obligatoria, de 12 a 16 años, pero pudiéndose prorrogar hasta los 18 años, como máximo.

El objetivo de la reforma es dar una formación omnicomprensiva a los alumnos, todo ello conforme a un currículo establecido que garantiza una educación común para todos. Esto fija a nivel estatal los aspectos básicos, que son adaptados a las peculiaridades de cada comunidad autónoma dentro de su competencia.

La educación primaria, además de obligatoria, gratuita y de ámbito estatal, tiene un carácter integrador y global; quiere proporcionar a cada alumno una educación común que le permita adquirir unas capacidades mínimas en lengua, matemáticas y cultura básica. La evaluación de los alumnos es continua y global, y se pasa al siguiente ciclo si se han alcanzado los objetivos del ciclo anterior, siendo el tutor y el claustro de profesores quienes deciden si se pasa de curso o no.

La educación secundaria obligatoria tiene una duración de cuatro años y, conforme a la Ley de la Reforma, su fin es transmitir a todos los alumnos los elementos básicos de la cultura y preparar al alumno para asumir deberes, ejercer sus derechos y que puedan acceder a una mayor formación o incorporarse a la vida activa. Los alumnos se someten a un proceso de evaluación continua, y serán los profesores quienes determinen quién pasa de curso y quién debe repetir.

La educación secundaria obligatoria, en el período que va hasta 1990, responde a los principios y fines ya señalados en la Ley General de Educación de 1970, y en ambos períodos, a los principios señalados en la LODE: desarrollo de la personalidad del alumno; formación en el respeto a los derechos y libertades fundamentales; adquisición de hábitos intelectuales y de trabajo; capacitación para el ejercicio de actividades profesionales; y respeto a la pluralidad cultural de España.

La educación secundaria obligatoria se establece en cuatro años, de los 12 a los 16 años, divididos en dos ciclos de dos años cada uno. A ella se ingresa de manera automática al terminar la educación primaria y se cursa en centros de enseñanza secundaria, que deben tener, al menos, una clase para cada curso escolar y un número máximo de treinta alumnos por clase.

Dentro de este período, podemos distinguir una primera fase, determinada por la continuidad en el sistema educativo y el desarrollo de los principios y derechos educativos fijados en la Constitución, y una segunda fase que desarrolla un nuevo

sistema educativo determinado por la reforma de 1990, la LOGSE.¹⁴⁵ Esta ley desarrolla la LODE y fija como hito principal en materia de educación obligatoria dos años más de duración: de ocho a diez, iniciándose a los 6 años y finalizando a los 16. Con ello se establece que el fin de la educación obligatoria coincide con la edad en la que se puede empezar a trabajar.

Tabla 19. Aspecto clave de cada indicador en el período 1982-1995.

GOBIERNO EDUCACIÓN OBLIGATORIA	GASTO PÚBLICO TOTAL EDUCACIÓN	OBLIGATORIA		EVALUACIÓN EDUCACIÓN OBLIGATORIA
		ESCUELA PÚBLICA	ESCUELA PRIVADA	
MINISTERIO EDUCACIÓN	MEDIA DEL PERÍODO	ASIGNACIÓN PÚBLICA DIRECTA	SISTEMA CONCERTADO	CAMBIO A MODELO EDUCACIÓN COMPRENSIVA E INSPECCIÓN DE CENTROS ESCOLARES Y PROFESORES. SE CREA INCE PARA EVALUAR SISTEMA EDUCATIVO
CC. AA.	3,25%			

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1982-1995)

En la tabla 19 se señala el aspecto o magnitud que destaca en el período objeto de estudio, siendo la clave el desarrollo de los principios educativos constitucionales que marcarán el desarrollo de la política educativa a partir de 1978.

¹⁴⁵ (CORREAS SOSA, 2009) señala que la ley pretende una reforma global, una vez transcurridos veinte años desde la última ley general de educación, y amplía el período de escolarización obligatoria hasta los 16 años.

En este período se continúa con el traspaso de la competencia de educación a diferentes CC. AA. La media del gasto público en educación en esta etapa es del 3,25 % del PIB, un nivel de gasto que sigue estando por debajo del mínimo adecuado para el desarrollo de la educación, aunque se empieza a aproximar, pues supone una mejora del 1,25 % de PIB con respecto al anterior período analizado. La financiación de la educación pública se realiza por asignación pública directa y la educación concertada se desarrolla como forma pública de financiación de centros privados. Por último, en este período se aprueba la LOGSE y, con ella, la educación comprensiva.

4.2.3.1. Gobierno de la educación obligatoria

Las reformas fijadas por el Gobierno en el poder, así como las transferencias de competencias a las CC. AA. en este período producen una descentralización en favor de la autonomía organizativa y pedagógica de los centros escolares, con independencia de que su financiación sea con fondos públicos o privados. Su gobierno se realiza por el Consejo Escolar, el claustro de profesores y el director del centro.

El Consejo Escolar es la institución a través de la cual se canaliza la participación de los actores relevantes en la política de educación. La gobernanza y la participación en la política de educación se guían por la organización y el funcionamiento de los Consejos Escolares en los diferentes niveles de la Administración y del sistema educativo.

La composición del Consejo Escolar varía en función del tamaño del centro, se elige democráticamente y en él tienen cabida el director del centro, los profesores, los alumnos, los padres, el personal administrativo y un representante del Ayuntamiento. El Consejo aprueba el presupuesto del centro, lo evalúa y aprueba el régimen de funcionamiento interno del colegio, sus actividades y la programación de las mismas. En los centros privados concertados también asumen funciones en materia de contratación de profesores y personal.

En el nivel del Estado, de ámbito nacional, se establece el Consejo Escolar del Estado, que se constituye formalmente en 1986 y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho de participación de los actores en la política de educación fijado en el artículo 27 de la Constitución española.

Por ello, en este Consejo deben participar los actores que intervienen en el sistema educativo; en concreto, los profesores, los alumnos, los padres de los alumnos, el personal de administración y servicios, la patronal, los sindicatos, los centros docentes y la universidad. Tiene como fin la participación de los actores en relación con la programación básica de la educación, el desarrollo de los principios constitucionales de la educación y la elaboración de propuestas e informes anuales. Es un órgano consultivo, pues en este período todavía se mantiene una estructura unidireccional del Estado con los ciudadanos y partícipes en la política de educación.

También se establecen en los diferentes niveles de la administración los consejos escolares que se ocupa de elaborar un informe anual y de realizar propuestas. El hecho de ser un órgano meramente consultivo le resta fuerza en materia de participación en la política de educación, en el sentido de los principios de la gobernanza actual. Posteriormente, en este período, se aprueba una reforma en materia de participación y

evaluación educativa que trata de mejorar en estos aspectos de acuerdo con los principios y derechos fijados en la Constitución. En los casos de Madrid y Castilla y León, no será hasta los años 1999 y 2000, respectivamente, cuando se constituyan sus Consejos Escolares Autonómicos tras la asunción efectiva de la competencia en educación.

También se crea en este período —como ya mencionamos al hablar de la dimensión política— la Conferencia de Consejeros Titulares de Educación de las CC. AA. y del Ministro de Educación y Ciencia, que actualmente se denomina Conferencia Sectorial de Educación, y se crea con el objetivo de coordinar las CC. AA. y la programación general de la enseñanza.¹⁴⁶ Las Conferencias Sectoriales son órganos permanentes de cooperación en los que están representados al máximo nivel los Gobiernos del Estado y de las CC. AA. Tienen naturaleza política y no están sujetas al derecho administrativo. Sus decisiones son actos de gobierno con valor institucional y de impulso político (GONZÁLEZ GÓMEZ, 2006).¹⁴⁷ Este autor destaca como “tras el proceso de institucionalización del sistema autonómico, se demostró que la interacciones que se generaban no podían ser atendidas por el marco institucional existentes, ni por esquemas informales, ni por instituciones bilaterales, siendo este el origen de las conferencias sectoriales”.

¹⁴⁶ En la primera sesión de la Conferencia de Educación celebrada en 1986 se recoge que «Entre los acuerdos adoptados durante dicho curso destacan los relativos al establecimiento de cauces institucionales para, por una parte, coordinar las actuaciones e intercambios de información respecto del desarrollo normativo y la aplicación de la LODE y, por otra, la elaboración de las directrices básicas para una reforma del sistema educativo. Con esta doble finalidad se constituyen dos subcomisiones, con la asistencia de los responsables directos de estas materias en las distintas Administraciones educativas autonómicas» (MECD 2016)

¹⁴⁷ GONZÁLEZ GÓMEZ (2006) destaca que, en el caso de la Conferencia Sectorial de Educación, su intensidad y continuidad en el periodo 1981-2003 han sido medias altas,

En el período 1981-2003 la conferencia de educación se ha reunido cuarenta y cuatro veces, teniendo al menos una reunión cada año natural (GONZÁLEZ GÓMEZ, 2006). En el periodo 2003-2012 la conferencia de educación se ha reunido veinticuatro veces, teniendo al menos una reunión por año, destacando el curso 2009-2010 con seis reuniones. Manteniendo por tanto una continuidad alta.

Actualmente «Para el desarrollo de su actividad, la Conferencia tiene como órgano de apoyo directo la Comisión General de Educación, de la que forman parte las Viceconsejerías, los titulares de órganos asimilados de las comunidades autónomas y los directores generales comisionados por los consejeros. Coordinadas por la Comisión General, funcionan como órganos de cooperación permanente las comisiones de ordenación académica, los centros educativos, el personal, los programas internacionales, la estadística educativa y la formación profesional, en las que participan los directores generales responsables de las respectivas materias en las comunidades autónomas. Dependientes de las Comisiones, vienen funcionando diversos grupos de trabajo para el estudio de cuestiones concretas» (MECD, 2016).

En este período también se comienza a desarrollar la colaboración entre el Estado y las CC. AA. por medio de los convenios de colaboración y las comisiones bilaterales de cooperación. En los casos de Madrid la comisión bilateral de cooperación no se inicia hasta el año 2000 pese a que su Estatuto de Autonomía se aprueba en el año 1983 y en el caso de Castilla y León se constituye en el año 1992, siendo su Estatuto de Autonomía del año 1983 (RAMOS GALLARIN, 2006).

La actividad de la comisión bilateral en ambos casos ha sido muy reducida, ya que únicamente se han reunido una vez, en cada caso, en el período 1982-2004 (RAMOS GALLARIN, 2006).

4.2.3.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria

El gasto público en educación sigue creciendo durante estos años, continuando con la senda marcada por el período anterior. En general, el crecimiento del gasto social público total se mantiene hasta la crisis de 1992-1994, momento en el que se estanca. También porque en algunos ámbitos, incluido el de la educación, se llega al punto de maduración de las reformas y el desarrollo emprendidos (RODRÍGUEZ CABRERO, 1995). En la tabla 20 se puede observar la evolución del gasto público en educación entre los años 1983 y 1995.

Tabla 20. Gasto público en educación en porcentaje sobre el PIB: período 1982-1995.

AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
%PIB	N.D	2,85	2,77	2,91	2,87	3,14	3,34	3,56	3,64
AÑO	1991	1992	1993	1994	1995				
%PIB	3,75	3,85	4,26	4,5	4,61				

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1982 a 1995)

El gasto público en educación en el período 1982-1995 queda reflejado en la tabla 20. En este período se produce la gran expansión del gasto público en educación, alcanzando un nivel del 4,5 % del PIB, un nivel que se acerca a la media de la OCDE,

del 5 %, y que se mantendrá en este entorno en el resto de años de los períodos que seguidamente vamos a analizar.

El período se inicia en el año 1983 con un porcentaje del 2,85 % de gasto en educación y termina en el año 1995 con un gasto del 4,61 %. Por tanto, el nivel de gasto se incrementa, pero lejos de los niveles adecuados de financiación pública de la educación.

El crecimiento del gasto público en educación en el período analizado es de más de un 50 %, consolidando un nivel que, si bien todavía no alcanza la media de la UE-15, sí que acredita el esfuerzo realizado. En este período se produce una expansión educativa, principalmente por la vía de construcción de numerosos centros escolares públicos. De forma que en el período 1975-1995 se pasa de un 35 % a un 74.2 % de alumnos que estudian en centros públicos (SAN SEGUNDO, 2010).

El sistema educativo continúa diferenciando entre centros públicos de titularidad pública y centros privados de titularidad privada. Estos últimos se dividen en aquellos que no reciben financiación pública y, por tanto, son plenamente privados, y los denominados centros privados concertados, que son aquellos que, cumpliendo unos requisitos legales y reglamentarios establecidos, obtienen financiación pública. En estos últimos, el coste de la educación obligatoria para el alumno debe ser gratuito.

Es relevante a los efectos de esta investigación la fijación legal del régimen que se venía aplicando en España en materia de financiación de la educación obligatoria. La Administración pública financia la educación en los centros públicos y subvenciona los centros privados mediante conciertos o acuerdos con los mismos, siendo objeto de regulación por la LGE de 1970.

Tras la aprobación de la Constitución, será la LODE la que establezca el sistema ya mencionado que distingue entre centros públicos, privados y privados concertados. Por tanto, se establece el sistema de concierto de la educación. Se establece una red dual de educación obligatoria y gratuita pública y privada. Los centros concertados son una forma de subvención de la educación privada y tiene su fundamento en el artículo 27 de la Constitución.

El sistema de financiación se ve afectado tanto por el sistema de asignación de recursos fijados por la LODE como por el número de alumnos que se instruyen en centros privados concertados¹⁴⁸ (SAN SEGUNDO, 2010).

Los centros concertados deben cumplir principalmente las siguientes condiciones: impartir educación gratuita y no tener ánimo de lucro; cumplir con unas determinados ratios alumnos-profesor; tener un Consejo Escolar para la gestión del centro educativo; manejar los mismos criterios para la admisión de alumnos; contratar personal docente mediante un proceso regulado; y cumplir con el programa de estudios y de requisitos de aulas establecido por la Administración.

Asimismo se distingue entre centros concertados de régimen general y de régimen singular. Los primeros se financian al 100 % con fondos públicos y deben ser gratuitos. Los segundos se financian parcialmente con fondos públicos, por lo que el alumno puede pagar parte de su plaza de su bolsillo. En total, el número de centros concertados supone un 75 % del total de centros privados y, junto con los centros públicos, suponen el 90 % del sistema educativo.

¹⁴⁸ SAN SEGUNDO (2010) señala que en España el nivel de gasto público en educación, en porcentaje sobre el gasto público total de las transferencias realizadas a centros concertados llega al nivel del 15 % en 1993 para, posteriormente, tras una bajada, estabilizarse en torno al 16 %. Está por encima de la media de la OCDE, pero muy lejos del gasto público en educación de Holanda (95 %) y de Bélgica (55 %).

El sistema de concierto permite la financiación de centros privados con fondos públicos, siempre que se cumpla con los requisitos legales fijados en materia de organización, ratios educativas, sistema de oferta de plazas escolares y admisión de alumnos, y un régimen de protección de profesores (FERNÁNDEZ, 1999).

El sistema asigna a los centros concertados un módulo económico por unidad escolar.¹⁴⁹ El módulo se establece a nivel estatal, dejando claro qué niveles no se deben sobrepasar, ya que se trata de respetar la equidad del sistema en cuanto al nivel de financiación de los centros públicos y privados (SAN SEGUNDO, 2010).

La financiación, por tanto, afecta a la libertad de elección del centro escolar por parte de los padres de los alumnos. La regulación existente distingue entre los centros privados con financiación privada, que establecen sus propios criterios, y los centros públicos y privados concertados, que deben seguir un criterio general determinado por la legislación, una legislación que, principalmente, atiende a la renta anual de la unidad familiar, la proximidad al domicilio y la existencia de hermanos. Estos criterios pueden ser moderados a nivel autonómico por las CC. AA.¹⁵⁰

En este período podemos destacar una evolución en la regulación de los criterios de elección del centro escolar, comenzando por la LODE, que si bien no se refiere a la libertad de centros escolares, establece los principios para su regulación (VILLAMAR MANERO, 2005).

¹⁴⁹ SAN SEGUNDO (2010) señala que esta es una de las principales diferencias entre el sistema de concierto que está ligado a un aula determinada y el de cheque escolar, ya que este último va ligado al alumno.

¹⁵⁰ (SAN SEGUNDO, 2010) señala que determinados gastos como los de transporte, libros o comedor escolar, no siempre son financiados por las CC. AA., lo que pueden influir y condicionar la elección de centros escolares por los padres de los alumnos

Es en 1985¹⁵¹ cuando se aprueba una regulación específica en esta materia, estableciendo tres criterios principales que se mantendrán a lo largo del tiempo: renta anual de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro solicitado. El valor que se le da a cada criterio es, en porcentajes, de un 40-40-20, respectivamente (VILLAMAR MANERO, 2005).

En este período, y tras la aprobación de la LOGSE, se regula de nuevo la admisión de alumnos en centros sostenidos por fondos públicos.¹⁵² Los tres criterios principales para la asignación de plaza se mantienen: renta anual de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro solicitado. Pero se modifica el valor que se le da a cada uno de los criterios, siendo este, en términos porcentuales, de un 20 -50 -30, respectivamente¹⁵³ (VILLAMAR MANERO, 2005).

4.2.3.3. Evaluación de la educación obligatoria

La evaluación de los alumnos a partir de la aprobación de la LOGSE la hace, de forma continua y colectiva, el equipo de profesores responsable de cada alumno. Los profesores evalúan los resultados de cada alumno y le dan una calificación. El alumno pasa de forma automática de un curso al siguiente, pero si, excepcionalmente, no

¹⁵¹ Real Decreto 2375/1985, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos.

¹⁵² RD 377/1993.

¹⁵³ VILLAMAR MANERO (2005), señala que el cambio se debe al malestar en las grandes ciudades por el valor dado al criterio renta, y el valor dado al domicilio producirá, de hecho, que los alumnos solo puedan seleccionar centros en su zona de influencia.

cumple los objetivos, puede repetir curso una vez por ciclo. Al finalizar la educación secundaria obligatoria recibe de forma automática, sin examen adicional, el título de graduado en educación secundaria, que habilita para ingresar en la educación posobligatoria o en la formación profesional en su grado medio.

Los profesores de educación secundaria obligatoria deben poseer un título universitario para acceder a la profesión. Con la reforma, los profesores tendrán un nuevo sistema de selección y formación, y se establece el título de maestro para poder ejercer profesionalmente, lo que no se daba en la situación anterior, en la que se accedía con cualquier título universitario de grado medio o superior.

El objetivo es que los profesores tengan una formación más específica. Además de esta formación, en los centros públicos es necesario aprobar un concurso-oposición convocado por el Estado o las CC. AA. con competencia en la materia, alcanzando un puesto fijo los que superan este proceso. En los centros privados, el proceso de selección es competencia del centro, y en los concertados, lo determinan el centro y su Consejo Escolar.

Tras la aprobación de la ley de participación, evaluación y gobierno de los centros docentes (LOPEG) en 1995, el gobierno del PSOE trata de dotar de mayor calidad al sistema educativo y para ello se centra en la participación y gestión de los centros escolares públicos y delimita la autonomía de los centros escolares públicos modificando la inspección de los centros educativos.

Como señala FERNÁNDEZ (1999), se trata de una contrarreforma que trata de mejorar la formación del profesorado y dota de mayor poder al director del centro, limitando la opción a ostentar dicho cargo. Se fija la evaluación de todo el sistema educativo y se

mejora la función inspectora de centros tanto públicos como privados. Por último, se dota de mayor autonomía al centro escolar en su gestión organizativa, administrativa y pedagógica.

En materia de evaluación se produce, como señala ESCOLANO BENITO (2002), una contrarreforma por parte del Gobierno que aprobó la LOGSE, en el sentido de tratar de dotar al sistema educativo de una mayor calidad, que termina en este período con la aprobación de la LOPEG. Con esta reforma se trata de buscar un equilibrio entre calidad y equidad.

En este período se crea, como órgano enfocado a la evaluación y la calidad de la educación, el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), que posteriormente se denominará Instituto Nacional de Calidad y Evaluación del Sistema Educativo (INECSE), cuyo fin es la evaluación general del sistema educativo y de las enseñanzas que lo componen (BONAL, RAMBLA, CALDERON y PROS, 2005).

El objetivo en materia de evaluación es hacer un diagnóstico de la situación de la educación en España. Para ello se debe evaluar todo el sistema educativo, establecer indicadores que permitan su comparación a lo largo del tiempo y observar su evolución. El debate en este punto se centra en si se pretendía establecer algún tipo de *ranking* entre los diferentes centros públicos o privados al clasificarlos por su calidad (VILLAMAR MANERO, 2005).

La LOPEG también establece la evaluación del profesorado, pudiendo afectar a sus posibilidades de desarrollo profesional los resultados que obtengan y, sobre la

evaluación de centros escolares, fijando una evaluación interna y otra externa realizadas por medio de la inspección de centros escolares (VILLAMAR MANERO, 2005).¹⁵⁴

4.2.3.4. Equidad de la educación obligatoria

En este período, coincidiendo con el primer Gobierno del PSOE, se produce un desarrollo y una expansión del estado del bienestar y de la economía. El PIB per cápita se duplica en estos años, pasando del entorno de 4.500 € a 12.700 €. Esto se ve reflejado, como ya destacamos, en el crecimiento del nivel de gasto público en servicios sociales.

El nivel de centros privados que imparten la educación obligatoria se mantiene alto, y una cuestión que sigue siendo objeto de controversia es el nivel adecuado de escuela privada que debe existir en el sistema educativo. Frente a los que consideran que el nivel es bajo, España, comparada con los países de la UE, ocupa el tercer lugar en cuanto al porcentaje de alumnos en centros privados, solo por detrás de Bélgica y Holanda. Esto se da en la etapa de educación primaria, disminuyendo en la educación secundaria¹⁵⁵ (SAN SEGUNDO, 2010).

¹⁵⁴ VILLAMAR MANERO (2005) destaca cómo, pese a que la LOPEG se entendió por muchos actores de la educación como el primer paso hacia la competencia entre centros para la selección de alumnos, finalmente este hecho no se produjo, bien porque las medidas no cuajaron, bien porque no era realmente el objetivo de la norma.

¹⁵⁵ SAN SEGUNDO (2010) señala que España se mantiene por debajo de la media en nivel de porcentaje de alumnos en centros públicos tanto en Primaria como en Secundaria.

La escolarización en la etapa obligatoria es cercana al 100% y respecto al fracaso escolar, podemos destacar, siguiendo a MOLINA GARCÍA (1999), realiza un análisis del fracaso escolar, partiendo de la tasa de fracaso escolar en los años 1984 a 1995, tal como se refleja en la tabla 21. De acuerdo con las cifras de fracaso escolar, mejoran, pero siguen siendo altas en relación a la media de la UE.

Tabla 21. Tasa de fracaso escolar en España en el período 1984-1995.

AÑO ESCOLAR	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990
TASA DE FRACASO	27%	25%	22%	18%	21%	24%
AÑO ESCOLAR	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	
TASA DE FRACASO	22%	23%	21%	21%	20%	

Fuente: elaborado a partir de Molina García (1999)

Es en el siguiente período, coincidente con la descentralización efectiva en las comunidades de Madrid y Castilla y León, cuando observaremos y compararemos lo avanzado en materia de equidad por España y los subcasos de Madrid y Castilla y León y los relacionaremos con los resultados de la educación en la evaluación de PISA.

4.2.4 Período 1996-2000

En este período se produce la segunda alternancia del partido político en el Gobierno de España desde la llegada de la democracia. En 1996 gana las elecciones y llega al gobierno con mayoría simple el Partido Popular (PP). El PP se mantendrá en el poder hasta el año 2004, cuando el PSOE recupera el poder.

En el primer Gobierno del PP, este necesitó el apoyo de los partidos nacionalistas, lo que le obligó a no plantear una reforma radical de la educación. Teniendo en cuenta que el PP votó en contra de la LOGSE, al menos realizó reformas blandas, tratando de sentar las bases de los fundamentos en de la educación que defendía en su programa (ESCOLANO BENITO, 2002).

El PP refuerza el papel evaluador del INCE y aprovecha esta información para lanzar su propuesta de excelencia educativa: la reforma del currículo y la modificación del sistema de elección de centro escolar, tratando de dotar de más poder de elección a los padres (ESCOLANO BENITO, 2002)

La razón de limitar el análisis del período de gobierno del PP a los años 1996-2000 se debe a que en él se produce el traspaso efectivo de la competencia de educación no obligatoria a las CC. AA. de Madrid y Castilla y León. No obstante, sí vamos a destacar qué normativa de trascendencia para las CC. AA. fue aprobada por el PP y su relevancia para el presente estudio.

En este período, el PP no adopta reformas legales que afecten a los principios y derechos de la educación, por lo que se mantiene, en líneas generales, el sistema educativo en los mismos términos que los recibe del anterior gobierno. Será en su

segundo mandato, a partir del año 2000, ya con mayoría absoluta, cuando apruebe la nueva Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE). Esta ley sí implicaba cambios en el sistema educativo, introduciendo un mayor grado de evaluación para los alumnos¹⁵⁶, si bien esta reforma fue derogada en el año 2004 tras la llegada del PSOE al gobierno, pues llevó a cabo su propia reforma educativa en el año 2006, un asunto que desarrollaremos en el último año de análisis del presente estudio, el 2009.

En la tabla 22 se destacan los indicadores relevantes para nuestra investigación, destacando la continuidad en los valores cuantitativos y cualitativos de todos ellos. El cambio del partido político en el gobierno no supone cambios importantes en la

¹⁵⁶ La LOCE establece como ámbito y objetivos de la educación primaria y secundaria obligatoria lo siguiente: «De la Educación Primaria. Artículo 14. Principios generales. La Educación Primaria comprenderá seis cursos académicos, que se cursarán ordinariamente entre los seis y los doce años. Artículo 15. Objetivo».

1. La finalidad de la Educación Primaria es facilitar a los alumnos los aprendizajes de la expresión y comprensión oral, la lectura, la escritura, el cálculo, la adquisición de nociones básicas de la cultura y el hábito de convivencia, así como los de estudio y trabajo, con el fin de garantizar una formación integral que contribuya al pleno desarrollo de la personalidad de los alumnos y de prepararlos para cursar con aprovechamiento la Educación Secundaria Obligatoria.

SECCIÓN 1.a DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA. Artículo 21. Principios generales. 1. La etapa de Educación Secundaria Obligatoria comprenderá cuatro años académicos, que se cursarán ordinariamente entre los doce y los dieciséis años. 2. No obstante, los alumnos tendrán derecho a permanecer escolarizados en régimen ordinario hasta el curso académico completo en que cumplan los dieciocho años de edad, siempre que el equipo de evaluación considere que, de acuerdo con sus actitudes e intereses, puedan obtener el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. Artículo 22. Objetivo. 1. La finalidad de la Educación Secundaria Obligatoria es transmitir a los alumnos los elementos básicos de la cultura, especialmente en sus aspectos científico, tecnológico y humanístico; afianzar en ellos hábitos de estudio y trabajo que favorezcan el aprendizaje autónomo y el desarrollo de sus capacidades; formarlos para que asuman sus deberes y ejerzan sus derechos y prepararlos para su incorporación a estudios posteriores y para su inserción laboral.

gobernanza de la educación, salvo en materia de evaluación, continuando así con el camino marcado por la institución desde la Constitución de 1978.

Tabla 22. Aspecto clave de cada indicador en el período 1996-2000.

GOBIERNO EDUCACIÓN OBLIGATORIA	GASTO PÚBLICO TOTAL EDUCACIÓN	OBLIGATORIA		EVALUACIÓN EDUCACION OBLIGATORIA
		ESCUELA PÚBLICA	ESCUELA PRIVADA	
MINISTERIO EDUCACIÓN	MEDIA DEL PERÍODO	ASIGNACIÓN PÚBLICA	SISTEMA CONCERTADO	SIN CAMBIOS RELEVANTES RESPECTO PERÍODO ANTERIOR SALVO CREACIÓN DE INDICADORES E INSTITUTO DE EVALUACIÓN
CC. AA.	4,50%	DIRECTA		

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos OCDE (1996-2000)

En este período se termina con el traspaso de la competencia de Educación a diferentes CC. AA. La media del gasto público en educación en el período es del 4,50 % del PIB, un nivel que se acerca a la media de la OCDE. La financiación pública de la educación en centros públicos y privados continúa en sintonía con el sistema de asignación pública directa y el sistema concertado en los centros privados.

4.2.4.1. Gobierno de la educación obligatoria

En este período se continúa y se termina con la descentralización de la educación en favor de las CC. AA. Se hace efectivo el traspaso de competencia a las diez CC. AA. que aún no habían asumido la competencia en educación.¹⁵⁷

Con la culminación del proceso de transferencia en este período se ponen de manifiesto dos problemas en materia de descentralización. Siguiendo a ESCOLANO BENITO (2002), la principal fricción entre el Estado y las CC. AA. está motivada por la competencia de regulación básica del Estado de la educación. El gobierno del PP entiende que el Estado debe fijar un mínimo para que todos los españoles adquieran los mismos conocimientos en todo del territorio español.

La competencia de las CC. AA. tiene el límite de la normativa básica reguladora del Estado. En este sentido, las CC. AA. con lengua propia tienen marcado por norma estatal un 55 % del currículo y unos contenidos mínimos, siendo de un 65 % en el caso de CC. AA. sin lengua propia (PEDRO, 2004). En el período analizado, el PP aprueba un decreto con el que trata de garantizar una educación mínima similar en todo el territorio.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Las CC. AA. llamadas *de vía lenta*: «Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia» (BONAL, RAMBLA, CALDERON y NURIA, 2005).

¹⁵⁸ PEDRO (2004) entiende que este decreto, junto con otras medidas del Gobierno central, limitan en gran medida la capacidad de actuación de las CC. AA. en su propia definición curricular. Este decreto es conocido como el *decreto de humanidades*.

También existen problemas entre el Estado y las CC. AA. por la financiación de la educación. El aumento de las prestaciones o derechos de los ciudadanos en materia de educación no siempre va acompañado de la suficiente dotación presupuestaria, lo que hace problemática la prestación de dichos servicios por parte de las CC. AA. (BONAL, RAMBLA, CALDERON y NURIA, 2005).¹⁵⁹

La aprobación de la LOCE incidió en la evaluación y el establecimiento de una misma educación en todo el territorio español. Su posterior derogación dejó sin efecto la ley y los recursos puestos en marcha por las diferentes comunidades autónomas.

A partir de la culminación del proceso de descentralización adquieren una mayor relevancia los órganos de coordinación de las Administraciones: el Consejo Escolar del Estado, la Conferencia de Consejeros, al que acuden los titulares de Educación de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas y el Ministro de Educación y Ciencia (BONAL, RAMBLA, CALDERON, & NURIA, 2005)¹⁶⁰.

¹⁵⁹ BONAL, RAMBLA, CALDERON y NURIA (2005) señalan que un ejemplo de este problema es el establecimiento por la LOCE de la educación infantil gratuita, de los 3 a los 6 años, en centros públicos y concertados.

¹⁶⁰ BONAL, RAMBLA, CALDERON y NURIA (2005), citando a HANSON (2000), señalan la pérdida de capacidad de actuación del Consejo Escolar del Estado, al tener cada comunidad autónoma un Consejo Escolar.

4.2.4.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria

El gasto público en el período analizado se estabiliza. Frente al crecimiento necesario de los años de la transición a la democracia y los años ochenta y principio de los noventa, el nivel de gasto público se estabiliza en torno al 4.5 % del PIB.

El gasto público en educación es inferior a la media de los países que conforman la Unión Europea, cuya media está en torno al 5 % del PIB. No obstante, no se puede obviar el esfuerzo realizado por España en esta materia, dado el crecimiento y expansión de la educación en todos sus elementos. En relación a las razones que llevan al estancamiento del gasto público en educación, más allá de los programas de los partidos políticos, se produce en un período en el que España debe cumplir con los objetivos fijados para formar parte de la moneda única, el euro. Los objetivos a cumplir eran muy exigentes en materia de presupuesto, endeudamiento y déficit público, lo que hizo necesario contener todas las partidas del presupuesto.¹⁶¹

¹⁶¹ QUINTANA y GIL-RUIZ GIL-ESPARZA (2007) señalan que «a partir de 1994 se empezó a invertir la tendencia expansiva del gasto público. La perspectiva de formar parte del grupo de socios fundadores de la Unión Económica y Monetaria europea (UEM) exigía un esfuerzo de consolidación fiscal considerable. El tono restrictivo que adoptó la política fiscal, especialmente en 1997, junto con la incipiente recuperación económica, permitió a España cumplir los requisitos de convergencia y acceder a la UEM desde su inicio. El déficit público se redujo prácticamente a la mitad entre 1996 y 1997, impulsado por el lado del gasto, aunque una parte importante del ajuste recayó en la formación bruta de capital. El esfuerzo de consolidación fiscal y contención del gasto público se siguió manteniendo en los años siguientes, si bien en algunos años el ritmo decayó, alcanzándose prácticamente desde 2002 el equilibrio presupuestario y por primera vez en 2005 un superávit presupuestario, treinta años después de que se iniciase la modernización del sector público español».

Tabla 23. Gasto público en educación en porcentaje sobre el PIB: período 1996-2011.

AÑO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
%PIB	4,47	4,52	4,45	4,43	4,35	4,30	4,31	4,33
AÑO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
%PIB	4.25	4.23	4.26	4.34	4.62	5.02	4.98	4.82

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1996-2011)

La tabla 23 refleja el gasto público en educación en el período 1996 a 2011. En ella se ha ampliado el número de años para poder observar cómo la evolución del gasto público se estanca, a pesar de ser unos años de expansión y crecimiento económico, si bien es cierto que a partir del año 2008 España entra en una crisis económica de gran calado. En este punto debemos tener en cuenta que, al crecer el PIB, la cantidad en valor absoluto crece bastante en este período.

En la tabla podemos observar la evolución del gasto público desde el año 1996, en el que alcanza el 4,47 %, al año 2011, en el que se emplea el 4,82 % del PIB en educación, llegando, prácticamente, a la media de la OCDE en este indicador.

Pese al cambio de partido en el Gobierno, en este período no se modifica el sistema de financiación de la educación. Así, se mantiene el sistema de financiación de la educación obligatoria en centro privados concertados. Unos centros que, como ya hemos mencionado, tendrán más poder para modificar los criterios de acceso a la financiación pública una vez completada la transferencia de la educación a las CC. AA que aún no la tenían, circunstancia que será objeto de análisis en los siguientes apartados en los dos casos analizados en este estudio.

Relacionada con la financiación, está la libertad de elección de centro escolar por parte de los padres. Como hemos analizado en los anteriores períodos, se establecen unos

sistemas de asignación de puntos a los alumnos que cumplen ciertos criterios en el caso de que opten por seleccionar un centro donde la demanda es mayor que la oferta.

En esta materia, el nuevo Gobierno sí que trata de potenciar la libertad de elección de los padres. Para ello, frente a la posición anterior, en la que se establecían unos porcentajes para la asignación de plazas escolares del 20 % por la renta anual de la unidad familiar, el 50 % por la proximidad del domicilio y el 30 % por tener hermanos matriculados en el centro, el nuevo Gobierno, aunque mantiene los criterios, asigna nuevos porcentajes y añade nuevos criterios:¹⁶² la renta anual de la unidad familiar pasa a suponer un 20 %; la proximidad del domicilio, un 40 %; y contar con hermanos matriculados en el centro, un 40 % (VILLAMAR MANERO, 2005).

No obstante, no se establece la libertad total de elección de centro escolar por parte de los padres, de forma que solo los que envían a sus hijos a centros privados no concertados (sin financiación pública) pueden elegir si estar sujetos a estos criterios el centro escolar que deseen.

Otra cuestión a tratar es, como hemos señalado anteriormente, la financiación de la educación por las CC. AA. y los acuerdos alcanzados por estas con el Estado, aunque

¹⁶² VILLAMAR MANERO (2005), en relación a los nuevos criterios, señala: «Los criterios complementarios, que reciben la misma puntuación para los solicitantes de enseñanzas obligatorias o postsecundarias considerados en este Real Decreto, fueron:

- Situación de familia numerosa (1,5 puntos).
- Condición reconocida de minusválido físico, psíquico o sensorial, de los padres o hermanos del alumno, o, en su caso, del tutor (1,5 puntos).
- Cualquier otra circunstancia libremente apreciada por el órgano competente del centro, de acuerdo con criterios objetivos que deberán ser hechos públicos por los centros con anterioridad al inicio del proceso de admisión (1 punto)».

esta materia no es objeto del presente estudio, ya que nos referimos al modo en que la Administración financia la educación a los alumnos, no a la forma en que se obtiene o se organiza esta financiación administrativamente. Todo ello en desarrollo del derecho a la libre elección de centro escolar por parte de los padres.

4.2.4.3. Evaluación y Equidad de la educación obligatoria.

La evaluación de la educación es uno de los elementos principales en los que se apoya el nuevo Gobierno que llega en 1996. Si bien no tiene representación suficiente para plantear la reforma de la educación, sí que desarrolla cambios que afectan a la evaluación de los centros escolares en el período 1996-2000. En este sentido, la defensa del principio de libertad de elección de centro escolar incide en la necesidad de una mejor información para la toma de decisiones por parte de los padres. Por todo ello, la búsqueda de la calidad¹⁶³ de la educación se centra en la evaluación (MARCHESI, 2000).

En materia de evaluación, el Gobierno del PP aprovecha la regulación de la LOPEG, norma aprobada con el gobierno del PSOE, para realizar una evaluación de la educación

¹⁶³ VILLAMAR MANERO (2005) destaca el intento del Gobierno del PP a su llegada al poder en 1996: «Desde el poder, intentó hacer efectivo [el principio de la calidad] a través de la elección de centros. La calidad debía medirse por los resultados. Una vez medidos los conocimientos, se conocerá la calidad que ofrecen los centros, los padres conocerán la mejor escuela y los establecimientos de enseñanza competirán por conseguir el mayor número de alumnos. Fue la introducción del mercado en la educación, antesala de la preparación de la transformación de la sociedad de los ciudadanos en la sociedad de los consumidores».

obligatoria, llevándola a cabo el INCE (VILLAMAR MANERO, 2005). De tal forma que la educación se comienza a evaluar por diferentes sistemas a partir del año 1995.

El primer sistema de evaluación se elabora con base a un procedimiento estatal de indicadores que permite evaluar el grado de eficacia y eficiencia del sistema educativo, y es a partir del año 2000 cuando se empiezan a publicar los primeros resultados obtenidos con la aplicación de dichos indicadores (INCE, 2000).¹⁶⁴

El segundo sistema de evaluación es la revisión del estado de la educación primaria y la secundaria, que también la lleva a cabo el INCE. En ella, se quiere conocer qué nivel de conocimiento tienen los alumnos, qué estudian, qué les enseñan..., todo conforme a los objetivos de la evaluación.¹⁶⁵ En este período se fomenta la participación de España en evaluaciones internacionales, destacando, por su relevancia para nuestra investigación, la participación a partir del año 2000 en la evaluación PISA.

En materia de equidad, en estos cuatro años sigue creciendo la economía española y, por ende, el PIB per cápita, que pasa de los 12.700 € a los 15.900 €. Además, no se producen variaciones significativas en el número de alumnos que cursan sus estudios en centros públicos o privados.

¹⁶⁴ INCE (2000) señala que «El objetivo principal es proporcionar información sobre el estado de la educación en el ámbito estatal, compatible con los modelos internacionales».

¹⁶⁵ GARGALLO LÓPEZ (2003) destaca los objetivos de la evaluación: «El objetivo específico del diagnóstico era analizar los siguientes aspectos: qué aprenden los alumnos (evaluación de los resultados escolares); qué se enseña a los alumnos (evaluación de los planes de estudios); dónde y en qué condiciones aprenden los alumnos (evaluación de la administración educativa y de la gestión interna de los centros); quién enseña a los alumnos (evaluación de la profesión docente); y cómo colabora la sociedad con el sistema educativo (evaluación del contexto socio-educativo).

Tabla 24. Nivel de estudios superiores a la educación obligatoria alcanzado por los españoles en el tramo de edad 25-64 años.

AÑO	1996	1998	2001	2006	2011	2013
ESPAÑA	32,00	33,00	40,00	50,00	54,00	55,10

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1996-2013)

En el ámbito de la equidad, podemos destacar cómo va mejorando el nivel de estudios alcanzados por los españoles en la franja de edad 25-64 años, como se aprecia en la tabla 24, si bien se mantiene aún alejado del de países como Dinamarca, que en el año 1996 tienen tasas cercanas al 70 %. En 1996, el porcentaje de población que había superado, al menos, la educación obligatoria es del 32 %, y este porcentaje llega al 55,1 % en el año 2013. Esto da muestras de la convergencia y evolución positiva del nivel educativo de los españoles en este período.

En relación a lo avanzado por la educación en España, TRINIDAD REQUENA (2012) señala que, como resultado de las diferentes políticas educativas, se ha ido configurando el actual sistema educativo, y destaca cuatro logros: 1. Ampliación de las tasas de escolarización en todos los niveles del sistema educativo; 2. Erradicación del analfabetismo en España; 3. Feminización de las aulas universitarias; y 4. Aumento del nivel de estudios de la población.

4.2.5. Período 2000-2012

El último período de análisis de la educación obligatoria se corresponde con los años 2000 a 2012, coincidiendo con el inicio de la transferencia efectiva de la competencia de educación a las comunidades de Madrid y Castilla y León y terminando con el último año analizado en el presente estudio, que además coincide con la evaluación de PISA del año 2012,¹⁶⁶ última comparación utilizada en la investigación.

Además de desarrollar los subcasos seleccionados, debemos destacar cómo queda la organización del Ministerio de Educación al final del período. La estructura se compone, en el ámbito de la educación no universitaria, del ministro; una Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, que a su vez tiene dos direcciones generales, la de Evaluación y Cooperación Territorial y la de Formación Profesional; y, por último, una Subsecretaría de Educación que acoge a su vez una Secretaría General Técnica.

En este período se mantienen los órganos de cooperación con las CC. AA. y con los instrumentos y órganos ya vistos en los anteriores períodos, fundamentalmente, la Conferencia de Consejeros de Educación y los convenios particulares con las diferentes CC. AA.

¹⁶⁶ PEDRO (2004) destaca positivamente el crecimiento y el avance en España desde 1975, si bien queda mucho por hacer, e insiste en la necesidad de contar con indicadores de la enseñanza que permitan comprobar lo que los alumnos aprenden y la manera en que las oportunidades de educación se distribuyen con equidad tanto territorial como socioeconómica.

En este período se producen dos Gobiernos a nivel estatal. Entre los años 2000 y 2004 gobierna con mayoría absoluta el Partido Popular (PP), y a partir del año 2004 gobierna el PSOE. Ya hemos reiterado la competencia básica que mantiene el Estado en esta materia, y debemos destacar dos reformas educativas llevadas a cabo por los dos Gobiernos mencionados.

La primera gran reforma en este período fue la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE),¹⁶⁷ en cuyo preámbulo se señala que tiene por objetivo tratar de mejorar la participación en la gestión, calidad y equidad de la educación.

En materia de estructura, establecía una etapa educativa, voluntaria y gratuita, de tres a seis años; introduce la evaluación por medio de exámenes, no pudiendo pasar de curso con varias asignaturas pendientes; establece diferentes itinerarios con la intención de reducir el abandono escolar;¹⁶⁸ trata de impulsar el valor del esfuerzo y el mérito, la calidad basada en los resultados y la evaluación del sistema; y desarrolla la autonomía del centro escolar (VILLAMAR MANERO, 2005).¹⁶⁹

Posteriormente en el año 2004, llega el PSOE al poder, y una de sus principales promesas era derogar la LOCE. Por ello, tras los trámites legales necesarios, se deroga,

¹⁶⁷ Ley orgánica 10/2002 de 23 de diciembre.

¹⁶⁸ Es contraria a la educación comprensiva de la LOGSE.

¹⁶⁹ (VILLAMAR MANERO, 2005), señala que “la LOCE se basó en una filosofía de carácter neoliberal que se sustentaba en el lema del logro de la calidad mediante la competitividad. Sin embargo, el preámbulo establece “Nunca ha sido tan evidente que calidad y equidad, desarrollo económico y cohesión social, no son elementos contrapuestos, sino objetivos ineludibles, a la vez que complementarios, del avance de nuestras sociedades””.

efectivamente, la LOCE, así como otras leyes de educación aún vigentes, y se aprueba una nueva ley orgánica de educación en el año 2006¹⁷⁰.

La nueva ley establece en su preámbulo tres principios en torno a los cuales debe girar la educación: el principio de calidad de la educación, para mejorar los resultados, pero con equidad e igualdad de oportunidades; el principio de participación y colaboración de todos en la educación; y el principio de la sociedad del conocimiento, que es un compromiso adquirido en el seno de la Unión Europea.¹⁷¹

La ley establece la evaluación continua de la educación obligatoria, con evaluaciones de diagnóstico del sistema, y fomenta la participación y autonomía de los centros escolares en materia pedagógica.

Dentro del esquema de indicadores que estamos siguiendo en cada período, debemos tener en cuenta alguna particularidad en este. En materia de gasto público, partimos del gasto total en educación, añadiendo dos indicadores que nos permitan una mejor ponderación de la influencia de la descentralización en el gasto en educación.

Estos dos indicadores son, por un lado, el porcentaje del gasto público total que se destina a la educación y, por el otro, el gasto medio por alumno en las CC. AA..

¹⁷⁰ LEY ORGÁNICA 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. En su disposición derogatoria establece: «Quedan derogadas las siguientes Leyes: a) Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa); Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo); Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes); Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. e) Ley 24/1994, de 12 de julio, por la que se establecen normas sobre concursos de provisión de puestos de trabajo para funcionarios docentes.

¹⁷¹ Objetivo renovado de la estrategia de Lisboa 2020.

También se hace un breve análisis de la evolución del PIB per cápita en España y en las dos CC. AA. estudiadas. Este dato nos permite ponderar los resultados en educación con la realidad socioeconómica del caso estudiado y si se cumple que a mayor PIB per cápita, mejores resultados en la educación.

La LOE dedica un capítulo a la autonomía de los centros escolares, estableciendo que los centros deben elaborar el proyecto educativo del centro, otro de gestión y sus normas de organización. Algunas CC. AA. han incluido en sus leyes regulación de la autonomía de los centros. Pero los intentos descentralizadores a favor de los centros no se han generalizado, ni se han impulsado de forma que se hayan implantado (FRIAS DEL VAL, 2010).

En el resto de indicadores analizados, se trata de comparar tratando de establecer o inferir la validez tanto de nuestras hipótesis de trabajo como de las preguntas de nuestra investigación. Y, fundamentalmente, tratando de comprobar si la descentralización produce efectos en el resultado de la educación o si estos serían los mismos aun sin descentralizar la competencia de educación, un debate doctrinal que ya vimos en el caso de Dinamarca. CARABANA (2006), por ejemplo, defiende que la descentralización es una cuestión política, aunque después se le dote de contenido técnico.¹⁷²

¹⁷² CARABANA (2006) señala: «A la descentralización se le critica que produce desigualdad y diversidad, y al centralismo, que produce uniformidad. El Estado, por sus competencias, tiene por objeto un sistema educativo que permita la movilidad y la circulación de profesionales y estudiantes. En el fondo, se busca la igualdad de recursos y resultados. La descentralización no tiene influencia determinante en la desigualdad de recursos y tiene influencia nula sobre los resultados de la enseñanza tanto directamente como a través de la diversidad y la desigualdad de los recursos».

4.2.5.1. Madrid

Los aspectos de la dimensión política de la Comunidad de Madrid ya fueron objeto de desarrollo con anterioridad en la presente investigación. En el período analizado, siempre ha gobernado con mayoría absoluta el Partido Popular. Queremos observar si la nueva estructura u organización —la descentralización de la competencia de educación obligatoria en la Comunidad de Madrid— produce un efecto positivo en la educación.

La Comunidad de Madrid, en los años transcurridos desde 1999,¹⁷³ ha regulado la educación dentro de sus competencias y en el marco de las leyes estatales y la Constitución de 1978. Como aspecto más destacado de la regulación y gestión debemos destacar el esfuerzo evaluador de todo el sistema educativo, con evaluaciones internas y externas para el diagnóstico y mejora de la educación.

4.2.5.1.1. Gobierno de la educación obligatoria

La Comunidad de Madrid, desde el traspaso de competencias, ha regulado diferentes aspectos en la educación obligatoria; fundamentalmente, la modificación de su currículo. Revisión de los requisitos de los conciertos educativos, establecimiento de

¹⁷³ GARCIA RUIZ (2010, pág. 47) destaca los veinte años de diferencia en el traspaso de la competencia con respecto a las llamadas *comunidades históricas* y destaca la competencia de Madrid en el contenido del currículo respetando los mínimos fijados por el Estado.

conciertos para la segunda parte educación infantil. Posibilidad de selección plaza, conforme al criterio de zona de influencia.

También se aumenta el número de conciertos educativos con centros privados. En el marco de los conciertos educativos se fijan nuevos criterios para la admisión de alumnos en centros financiados por la Administración, el régimen de conciertos educativos y la formación e inspección del profesorado (CONSEJO ESCOLAR C.MADRID, 2009).

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, todo ello conforme a las facultades que la Constitución de 1978 atribuye al Estado y a la Alta Inspección (CONSEJO ESCOLAR C. DE MADRID, 2004).

Como estructura organizativa de la Comunidad de Madrid¹⁷⁴, podemos destacar que se compone de una Consejería de Educación y Empleo, dirigida por el consejero del mismo órgano, y de tres viceconsejerías: Educación, Organización Educativa y Empleo, además de diez Direcciones Generales, entre las que, a los efectos del presente estudio, destacamos la de Educación Infantil y Primaria, la de Educación Secundaria y Régimen Especial y la de Mejora de la Calidad de la Enseñanza (CONSEJO ESCOLAR C.MADRID, 2012).

En el período 2000-2012 podemos destacar que han sido consejeros de educación las siguientes personas. Gustavo Villapalos Salas, Consejero de Educación y Cultura (1 de

¹⁷⁴ Año 2011.

julio de 1999 a 9 de julio de 1999) y Consejero de Educación (9 de julio de 1999 a 21 de septiembre de 2001) - Carlos Mayor Oreja, Consejero de Educación (21 de septiembre de 2001 a 22 de noviembre de 2003) - Luis Peral Guerra, Consejero de Educación (22 de noviembre de 2003 a 20 de junio de 2007) - Lucía Figar de la Calle, Consejera de Educación (21 de junio de 2007 a 16 de junio de 2011), Consejera de Educación y Empleo (17 de junio de 2011 a 27 de septiembre de 2012) y Consejera de Educación, Juventud y Deporte (28 de septiembre de 2012 a 8 de junio de 2015). (MECD, 2016)

La comunidad autónoma tiene la competencia en materia de educación obligatoria. Madrid ejerce la competencia transferida mediante una organización administrativa que encabeza la Consejería de Educación, estableciendo diferentes viceconsejerías y direcciones generales para los diversos aspectos relevantes de la política de educación.

En materia de descentralización, Madrid no ha realizado está en favor de los municipios o de los centros escolares, de forma que se ha establecido una estructura a nivel de comunidad autónoma que gestiona la educación en todo su territorio. Además de los órganos propios de las CC. AA., se establecen formas y órganos de cooperación con otros niveles de la Administración, principalmente, la Conferencia Sectorial de Educación y los convenios de colaboración con el Estado. En el ámbito local, se llega a acuerdos con los Ayuntamientos, sobre todo en materia de infraestructuras.

Desde el punto de vista de la organización y el funcionamiento de la educación en la comunidad, así como de la participación de los diferentes actores, la Comunidad de Madrid se ha dotado de un Consejo Escolar dentro de su estructura educativa. Este tiene una función consultiva y de asesoramiento de todo el sistema de educación en la comunidad (CONSEJO ESCOLAR C.MADRID, 2009).

En el ámbito de los centros escolares públicos, estos tienen la obligación de contar con un Consejo Escolar, que tiene las funciones atribuidas por la ley del Estado.¹⁷⁵ Entre otras, tiene las funciones de gestión y organización del centro, en las que participan todos los actores relevantes de la educación. Existen también consejos municipales. Por tanto, son los Consejos Escolares, en los diferentes niveles de la administración educativa, los seleccionados para que los actores relevantes en la educación puedan participar y tratar de influir en el *input*, proceso y *output* de la política pública de educación.

Los actores relevantes en la educación intervienen y participan en ella por medio de asociaciones, sindicatos de profesores y asociaciones y federaciones de padres y de alumnos. También participan otras agrupaciones y la patronal de centros docente de la Comunidad de Madrid (CONSEJO ESCOLAR C.MADRID, 2005).¹⁷⁶

¹⁷⁵ (CONSEJO ESCOLAR C.MADRID, 2005, pág. 487) señala que en la LODE, la participación ocupa un lugar de relevancia en la legislación educativa, señalando en su artículo 27 que los poderes públicos deberán garantizar «el ejercicio efectivo del derecho a la educación (...) con la participación de todos los sectores afectados». Asimismo, en artículos posteriores, la citada Ley se refiere a una serie de órganos institucionales creados para el ejercicio efectivo de esta participación formal: Conferencia Sectorial, Consejo Escolar del Estado, Consejos Escolares Autonómicos, Consejos Escolares Territoriales y Municipales y Consejos Escolares de Centro.

¹⁷⁶ (CONSEJO ESCOLAR C.MADRID, 2005, pág. 501) destaca como actividades que promueven la participación y están orientadas a cooperar en la mejora del sistema educativo madrileño los cursos de formación, las conferencias, las escuelas de padres, las publicaciones, los congresos, las asambleas, los acuerdos y los apoyos.

4.2.5.1.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria

Como ya hemos mencionado, en materia de gasto en educación, y a efectos de poder hacer una comparación con el caso de Dinamarca, a continuación, nos vamos a referir al gasto público total de España, en relación al PIB, observando su evolución desde el año 1998, un año antes de la transferencia efectiva de la competencia de educación obligatoria a las CC. AA. analizadas. Del análisis de la evolución del gasto público se observa que se mantiene en torno al 4.5 % sobre el PIB, siendo inferior en un 0.5 % a la media de la Unión Europea, si bien está por encima del nivel mínimo que se puede considerar para que el gasto en educación no afecte negativamente a su resultado.¹⁷⁷

Otro indicador que nos puede ayudar a observar las diferencias entre las CC. AA. es el gasto medio por alumno en la educación obligatoria en los casos seleccionados. En el caso de Madrid, que es la comunidad con menos gasto por alumno de España, lo ha mantenido estable. Así, en el año 2004 tenía un gasto por alumno en la etapa obligatoria de 5.026 €, pasando a ser en el año 2011 de 5.049 €, por lo que su incremento ha sido prácticamente nulo durante este período de siete años, en los que se ha desarrollado la última gran crisis económica en España.

¹⁷⁷ Mencionado en el marco teórico, la OCDE establece un mínimo de 50.000 USD [de gasto total por alumno en la educación en el período que va de los 6 a los 15 años, período a partir del cual un incremento de gasto no significa *per se* un aumento del resultado de la educación en conocimiento adquirido, siendo más relevante determinar en qué y cómo se gasta la asignación de gasto extra. En el caso de España, en el año 2012, el gasto público por alumno en este período es superior a los 80.000 dólares, siendo, por tanto, muy superior al mínimo fijado por la OCDE.

La financiación de la educación por parte de la Administración es objeto de regulación por la normativa estatal. La financiación de la educación obligatoria no se modifica con la transferencia de competencia a las CC. AA. En este sentido, se continúa con el régimen de concierto por el cual la comunidad autónoma financia los centros privados, siempre que cumplan los requisitos establecidos y dentro de unos baremos determinados por la propia comunidad autónoma. Todo ello dentro del marco legal fijado por el Estado en las diferentes leyes orgánicas que desarrollan la Constitución.

La proporción de alumnos en centros públicos y privados en Madrid es de un 53 % de alumnos en centros públicos y de un 47 % en centros privados, siendo un 13% del total centros privados sin concierto. Como veremos en el epígrafe de la equidad de la educación, Madrid es de las CC. AA. que han fomentado o no han impedido la educación en centros privados, ya sea con financiación pública o sin ella.¹⁷⁸, existiendo una importante diferencia con la media de España, un hecho que ya se daba antes de la transferencia de la competencia de educación a la CC. AA.¹⁷⁹

Por tanto, tiene especial relevancia la forma de financiación de la educación concertada, la conversión de los centros privados en concertados y, por último, la forma de acceso de los alumnos a los centros financiados con recursos públicos. Mantiene, por tanto, la media con el resto de España. La comunidad autónoma sí que ha regulado tanto los requisitos para acceder al concierto como los necesarios para la admisión de alumnos en centros públicos y concertados.

¹⁷⁸ (CONSEJO ESCOLAR C.MADRID, 2009) apunta que la educación obligatoria no concertada se sitúa en torno al 13 % de alumnos sobre el conjunto de alumnos de la Comunidad de Madrid.

¹⁷⁹ (CONSEJO ESCOLAR C.MADRID, 2005) señala cómo el modelo de concierto educativo de centros privados, así como la libertad de creación de centros docentes, son un desarrollo del principio de libertad de enseñanza recogido en la Constitución de 1978.

El principio de libertad de elección de centro escolar se basa en la normativa estatal que, en este período, pasa por dos leyes orgánicas, ya mencionadas, que no modifican especialmente los criterios para la elección de centro escolar por los padres de los alumnos, pero si la valoración que se les da a estos. En este punto, Madrid ha tratado de favorecer la libertad de elección de centro escolar, favoreciendo la valoración de los criterios con este fin, aunque limitados por la regulación estatal.

Así, conforme a la legislación vigente en 2011, se mantienen los criterios principales de puntuación para los alumnos con hermanos en el mismo centro (4 puntos), por proximidad al domicilio (4 puntos) y por renta anual de la unidad familiar (2 puntos), y también se puntúa con 1,5 puntos la presencia de alguna discapacidad en el alumno. Pero también establece como criterios complementarios ser familia numerosa (2.5 puntos), padecer una enfermedad crónica (1 punto) o cualquier otra circunstancia relevante que sea apreciada por el centro escolar, siempre con criterios públicos y objetivos (1 punto) (CONSEJO ESCOLAR C.MADRID, 2009).

Por tanto, el sistema de financiación fijado por el Estado, que tiene como pieza angular el régimen de concierto, es utilizado por la Comunidad de Madrid para favorecer el desarrollo de los principios de libertad de enseñanza, que se concretan en el principio de creación de centros docentes y en el desarrollo del principio de libertad de elección de centro escolar por parte de los padres de los alumnos.

4.2.5.1.3. Evaluación de la educación obligatoria

Como hemos ido analizando y desarrollando a lo largo del presente estudio, la evaluación se considera actualmente una pieza fundamental para la mejora del *output* o resultado de la educación. Esta permite obtener datos de los diferentes elementos que integran la política de educación. Estos datos, recogidos de forma sistemática, permiten comparar y observar su evolución y comprobar si concuerda el fin perseguido con la educación y su resultado.

La evaluación en la Comunidad de Madrid es relevante y, desde el traspaso de la competencia, así se ha puesto de manifiesto en diferentes iniciativas que tratan de evaluar el sistema educativo para la toma de decisiones y la mejora de la educación. La evaluación que se realiza es de dos tipos, externa e interna. La primera, de carácter internacional, es la evaluación PISA y la segunda, la interna, se lleva a cabo mediante la inspección y las pruebas realizadas por la Comunidad de Madrid.

Los alumnos son evaluados conforme al régimen establecido en la ley estatal en vigor en el momento que se analiza. La educación comprensiva es la que desarrolla la LOE, de forma que se facilita el paso de curso mediante evaluaciones continuas, fomentando que no se repita y se avance de curso. Las pruebas internas de diagnóstico se realizan de acuerdo con la regulación estatal de la LOE y permiten la realización de evaluaciones generales de diagnóstico del grado de competencias adquirido por los alumnos tanto en Primaria como después del segundo curso de Secundaria (CONSEJO ESCOLAR C.MADRID, 2009).

Estas evaluaciones externas solo tienen efectos informativos; no cuentan para el expediente académico del estudiante. En el caso de Madrid, la primera evaluación se realizó en 2009 entre alumnos de 4.º curso de Primaria.¹⁸⁰ La Comunidad de Madrid decidió realizar una muestra ampliada de la evaluación de PISA ese año, de forma que en el presente estudio solo podemos comparar el resultado de Madrid con respecto a los informes de PISA 2009 y 2012.

Tabla 25. Resultados de España y Madrid en PISA en el período 2000-2012. Posición, ranking y media OCDE.

Materia /Año	2000 España	2003 España	2006 España	2009 Madrid	2012 Madrid
Lectura				MADRID 503(9/65)	MADRID 511(11/65)
	OCDE 500	OCDE 494	OCDE 492	OCDE 493	OCDE 496
	ESPAÑA 493	ESPAÑA 481	ESPAÑA 461	ESPAÑA 481	ESPAÑA 488
Matemáticas				MADRID 496(17/65)	MADRID 504(16/65)
	OCDE 499	OCDE 500	OCDE 498	OCDE 496	OCDE 494
	ESPAÑA 476	ESPAÑA 485	ESPAÑA 480	ESPAÑA 483	ESPAÑA 484
Ciencias				MADRID 508 (14/65)	MADRID 517 (12/65)
	OCDE 500	OCDE 502	OCDE 500	OCDE 501	OCDE 497
	ESPAÑA 491	ESPAÑA 487	ESPAÑA 488	ESPAÑA 488	ESPAÑA 496

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (2000-2012)

Los resultados obtenidos se pueden observar en la tabla 25, comparados con los resultados de España y con la media de la OCDE. En la misma se pueden observar los resultados de Madrid en las evaluaciones PISA de los años 2009 y 2012, la media de los

¹⁸⁰ (CONSEJO ESCOLAR C.MADRID, 2009, pág. 294) destaca que la prueba gira en torno a las siguientes competencias básicas: comunicación lingüística, matemática, conocimiento e interacción con el mundo físico y competencia social y ciudadana.

resultados de los países de la OCDE y la posición relativa que ocupa Madrid en relación a los países y regiones participantes en las pruebas. En ambas evaluaciones, Madrid obtiene unos resultados muy positivos, por encima de la media de la OCDE.

Si concretamos cada una de las tres competencias evaluadas, podemos observar que en el año 2009, en lectura, Madrid obtiene un resultado de 503 y la posición 9.^a del *ranking*, situándose en la mitad de este. En la evaluación de 2012 se mejora el resultado hasta la posición 11 del *ranking*, en la parte alta, con una calificación de 511. En esta competencia, Madrid se sitúa siempre por encima de la media de la OCDE.

En el área de matemáticas podemos observar cómo Madrid obtiene en el año 2009 un resultado de 496 y la posición 17 en el *ranking*, situándose en la media de la OCDE, y en el año 2012 obtiene un resultado de 504, situándose en la decimosexta posición de la clasificación, un resultado que lo sitúa por encima de la media de la OCDE. Además, Madrid obtiene un resultado 20 puntos por encima de la media de España.

Por último, en la competencia de ciencias, podemos observar cómo en el año 2000, Madrid obtiene un resultado de 508 y la posición 14 en el *ranking*, estando por encima de la media de la OCDE. En la evaluación del año 2012 se obtiene un resultado de 517 y la decimosegunda posición 12 en la clasificación, quedando también por encima de la media de la OCDE.

Los resultados de Madrid en la evaluación de PISA 2009 y 2012 resultan, por tanto, satisfactorios, al estar por encima de la media de España y de la OCDE en las tres materias evaluadas en el año 2012. En el siguiente capítulo y en las conclusiones realizaremos la comparación entre los casos seleccionados.

En relación a los profesores, estos no son evaluados, pero sí están sujetos a la inspección. Al igual que en otras CC. AA., se establece un sistema de formación continua del profesorado, desarrollando la normativa estatal, así como una red de centros de formación del profesorado. En esta labor de formación colaboran actores de la política de educación como profesores, sindicatos de profesores, asociaciones de centros de enseñanzas, etc.

Los profesores están sujetos a la supervisión de la inspección, que se ocupa de evaluar el absentismo de los profesores, su titulación y la acreditación que lo certifica, así como de abrir expedientes cuando es necesario. Esta inspección también se aplica a los centros escolares tanto públicos como privados. Ya sean estos últimos concertados o no, están sujetos a la inspección, que se entiende como una forma de evaluar el cumplimiento de la normativa vigente aplicable a los centros escolares.¹⁸¹

La inspección cumple con los requisitos fijados en los modelos educativos aprobados en el nivel estatal, una función inspectora a la que se le atribuyen, prácticamente, las mismas competencias en todos ellos: de control y supervisión, pedagógicas y organizativas, sobre el funcionamiento de los centros escolares públicos o privados, de supervisión a los profesores y de apoyo a su mejora continua, de participación en la evaluación del sistema educativo y de supervisión del cumplimiento de la normativa vigente en cada momento y en el ámbito educativo (CONSEJO ESCOLAR C.MADRID, 2003)

¹⁸¹ (CONSEJO ESCOLAR C.MADRID, 2009, pág. 306): la inspección ha prestado su apoyo en la realización de las pruebas de diagnóstico y en la supervisión de las medidas de refuerzo y apoyo. También en los procedimientos que se han establecido tras conocerse los resultados de dichas pruebas.

4.2.5.1.4. Equidad de la educación obligatoria

Al igual que hemos hecho en el resto de casos, en el presente epígrafe vamos a ponderar el resultado de la educación con respecto a la equidad con la que se obtienen los resultados, de forma que podamos observar en qué estado se encuentran los indicadores seleccionados de equidad para un determinado resultado. Queremos observar si se ha producido una variación relevante en los indicadores que hemos seleccionado para medir la equidad de la educación, así como su relación con el resultado de la educación, su *output*. La escolarización, como ya hemos mencionado, es una cuestión superada en España, en general, y en las CC. AA., en particular. En el caso de Madrid, la escolarización es prácticamente del 100 % en cuanto a la educación obligatoria.

El objetivo de la política educativa, tanto en España como en el resto de la Unión Europea, se centra en evitar la tasa de abandono prematuro de la educación tras el período obligatorio. Este aspecto está relacionado con las posibilidades de los alumnos en el mercado de trabajo, donde las estadísticas demuestran que cuanto mayor es el nivel de estudios alcanzado, mayor es la posibilidad de encontrar trabajo. En el caso de Madrid, no existen diferencias relevantes con respecto a la media de España en materia de abandono temprano de la educación.

Concretamente, en relación a la tasa neta de escolarización a los 17 años, Madrid ha pasado de una tasa del 82,60 % en el curso 1998-1999 a otra del 91,7 % en el curso 2011-2012, si bien, para alcanzar este resultado, pasó por un empeoramiento, llegando a tener una tasa del 77,7 % en el curso 2008-2009. Este resultado en los años 2008 y 2009 coincide con el inicio de la crisis económica que afectó especialmente a España.

Aparte de la tasa de escolarización y abandono temprano de la educación, es importante el nivel económico del caso estudiado, así como el nivel de estudios alcanzado por la población, pues ambos factores afectan al resultado de la educación.

En el análisis sobre el porcentaje de la población que ha superado al menos la educación obligatoria, vemos que en el caso de Madrid siempre ha estado por delante de la media de España, aunque por debajo de la media de la UE. Así, en el año 1998, Madrid tenía una tasa del 49,80 %, y en el año 2013, alcanzó una tasa del 69,9 %, acercándose cada vez más a las mejores tasas de la UE.

El segundo factor relevante es el nivel de renta per cápita de los habitantes de la Comunidad de Madrid. En este caso, y por diversas circunstancias, Madrid siempre ha estado por encima de la media de España, aunque por debajo de la media europea. Así, Madrid ha pasado de un PIB per cápita de 11.256 € en el año 1996 a otro de 29.731 € en el año 2011, habiendo retrocedido en los años de la recesión antes mencionados. No obstante, Madrid ha doblado su PIB en este período.

Al analizar los resultados de las pruebas de PISA, debemos tener en cuenta la homogeneidad de los resultados: ¿qué homogeneidad presentan los alumnos de cada caso en cuanto al conocimiento alcanzado? En Madrid, los resultados obtenidos están en la parte baja del factor de homogeneidad, lo que significa que sus resultados son bastantes homogéneos. Concretamente, en el año 2009 obtuvo un nivel de 85 en lectura, de 88 en matemáticas y de 86 en ciencias, siendo la escala de resultados de 79-113, 79-104 y 77-107, respectivamente.

Como último indicador de la equidad del sistema de educación obligatoria, destacamos el porcentaje de alumnos que estudian en centros privados, ya sean concertados o no. En

el caso de la Comunidad de Madrid existe un alto nivel de educación privada, superior a la media de España y muy superior a la educación privada en Dinamarca, como veremos posteriormente. Así, en el año 2002, la tasa de escolarización en centros privados era cercana al 45 %, y en el año 2011, de alrededor del 45.5 %. Por tanto, el nivel se mantiene alto, pero, frente a aquellos que postulaban un crecimiento de la educación privado, los datos demuestran que no está siendo así. En el caso de los colegios privados sin ningún tipo de financiación pública, el porcentaje de alumnos que cursan en ellos está en torno al 12 % del total.

Con todo lo anterior, los análisis de los indicadores de equidad nos muestran una continua mejora de esta en la educación tanto en España como en la Comunidad de Madrid, por lo que los resultados de la educación se obtienen en un ámbito de equidad razonable, en comparación con las magnitudes medias de la UE, la OCDE y los otros casos analizados.

4.2.5.2. Castilla y León

La Junta de Castilla y León, al igual que la Comunidad de Madrid, adquiere la competencia de la educación obligatoria por la vía lenta, haciéndose efectiva la transferencia el 1 de enero del 2000.¹⁸² Todo ello en el marco de la Constitución de 1978 y del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.¹⁸³ Uno de los objetivos de la presente investigación es observar cómo ha evolucionado el resultado de la educación obligatoria tras la descentralización acaecida con el traspaso de la competencia de educación obligatoria del Estado a las CC. AA. en España.

En el caso de Castilla y León, al igual que en la Comunidad de Madrid, ha gobernado el PP durante todos los años transcurridos desde el traspaso de la competencia. Esto nos permite comparar dos comunidades con el mismo partido en el gobierno y ver cómo afecta el desarrollo de la competencia de educación obligatoria a nuestras variables e indicadores. Por tanto, vamos a analizar el período 2000-2012 tratando de destacar la evolución y los cambios producidos en los indicadores seleccionados. En el caso de Castilla y León, también se observa un objetivo de mejora de la calidad de la educación por medio de la evaluación del sistema educativo, obteniendo información de los indicadores y evaluaciones de todo tipo con el fin señalado

¹⁸² La transferencia de la competencia de educación no universitaria se produce por el Real Decreto 1340/1999.

¹⁸³ El Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece en su artículo 35 que corresponde a la Junta la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades (CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN, 2002).

4.2.5.2.1. Gobierno de la educación obligatoria

En el caso de la comunidad autónoma de Castilla y León, tras reconocer y asumir su Estatuto de Autonomía la competencia en esta materia,¹⁸⁴ será en el año 1999 cuando se produzca la transferencia efectiva de las funciones y servicios en materia de enseñanza no universitaria (CONSEJO ESCOLAR CASTILLA Y LEON, 2003).¹⁸⁵ No obstante, el Estado y la comunidad autónoma participan en un órgano de coordinación denominado, Conferencia Sectorial de Educación. La comunidad autónoma aprobará la normativa relativa a la organización y funcionamiento de la Consejería de Educación y Cultura.¹⁸⁶

En un primer momento, no se realizan cambios en relación a la educación obligatoria, más allá de la adaptación administrativa y organizativa de la comunidad autónoma, para poder atender las demandas de la competencia asumida (CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEON, 2003). La estructura inicial parte de la Consejería de Educación,

¹⁸⁴ El artículo 35 del Estatuto de Autonomía establece que «Corresponde a la comunidad autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades».

¹⁸⁵ La transferencia de la competencia se produce por el RD 1340/1999, asumiendo las competencias que se mencionan: «La CC. AA. de Castilla y León, asume, entre otras, las funciones y servicios ejercidos en ese momento por las direcciones provinciales en Castilla y León; la inspección de la educación; la competencia de los centros públicos y privados ubicados en Castilla y León, así como el personal que trabaja en los mismos; los conciertos educativos; determinar el currículo dentro de los requisitos mínimos fijados por el Estado; la evaluación de los alumnos; y las becas y la expedición de títulos.

¹⁸⁶ El Decreto 240/1999, de 2 de septiembre, atribuye a la Consejería de Educación y Cultura las funciones y servicios traspasados. Posteriormente pasará a llamarse únicamente Consejería de Educación.

las delegaciones territoriales y las direcciones provinciales. En el año 2011, la Consejería de Educación está dirigida por el consejero y se estructura directiva está integrada por la Secretaría General, la Dirección General de Política Educativa Escolar, la Dirección General de Innovación Educativa y Formación del Profesorado, la Dirección General de Recursos Humanos y la Dirección General de Formación Profesional y Régimen Especial (CONSEJO ESCOLAR CASTILLA Y LEON, 2012).

En el período 2000-2012 podemos destacar que han sido consejeros de educación las siguientes personas. Tomás Villanueva Rodríguez, Consejero de Educación y Cultura (1 de enero de 2000 a 4 de julio de 2003) - Francisco Javier Álvarez Guisasola, Consejero de Educación (4 de julio de 2003 a 3 de julio de 2007) - Juan José Mateos Otero, Consejero de Educación (3 de julio de 2007 a 8 de julio de 2015) (MECD, 2016).

La provincia es el eje en torno al cual se organiza administrativamente la educación. En cada provincia existe una Dirección Provincial de Educación, a quien corresponde la gestión y ejecución de las competencias en materia de educación no universitaria de la Consejería de Educación, de la que depende orgánica y funcionalmente.¹⁸⁷ No se

¹⁸⁷ (CONSEJO ESCOLAR CASTILLA Y LEON, Informe sobre la Situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2011-2012, 2012) señala: «Su estructura orgánica y funciones se establecieron por Orden de 2 de noviembre de 2000, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, y de Educación y Cultura. El organigrama de las mismas está integrado por el Director Provincial, la Secretaría Técnica Administrativa, el Área de Inspección Educativa, el Área de Programas Educativos y el Área de Infraestructuras y Equipamiento. En su ámbito provincial propio, las actuaciones eminentemente educativas corren a cargo del Área de Inspección Educativa y del Área de Programas Educativos. A la primera de ellas le corresponde el ejercicio de las funciones propias de control, supervisión y asesoramiento en todos los centros docentes, actividades y servicios de la educación no universitaria en la provincia, así como participar en la evaluación del sistema educativo, de la función directiva y de la función docente. Al Área de Programas Educativos, por su parte, le corresponden las funciones referidas a planes o programas específicos de la Consejería de

produce una descentralización efectiva hacia los municipios o los centros escolares. En este sentido, podría parecer que la comunidad de Castilla y León ha replicado la estructura del Estado y no ha profundizado en la extensión de la capacidad de decisión fuera del ámbito de la comunidad autónoma (JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, 2006).

Además de los órganos propios de la comunidad autónoma, se establecen formas y órganos de cooperación con otros niveles de la Administración, principalmente la Conferencia Sectorial de Educación y los convenios de colaboración con el Estado. En el ámbito provincial y local se llega a acuerdos con Diputaciones y Ayuntamientos, sobre todo en materia de infraestructura. En el ámbito rural, dada la baja densidad de población, el número amplio de municipios con pocos habitantes ha hecho necesario el desarrollo de acuerdos que favorezcan la escolaridad y el derecho a la educación (CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN, 2009).¹⁸⁸

Desde el punto de vista de la organización y el funcionamiento de la educación y la participación de los diferentes actores, en 1999 se llega a un acuerdo, en el que participan la mayoría de los actores relevantes en la política de educación, por el cual se quiere favorecer el desarrollo de la educación en la comunidad autónom¹⁸⁹ Por tanto, los

Educación sobre formación, reforma e innovación educativa, orientación, atención a la diversidad, programas de alumnos, participación educativa, etc.».

¹⁸⁸ El CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN (2009) menciona, en el ámbito rural, las escuelas unitarias, los centros rurales agrupados, los centros rurales de Innovación Educativa, los institutos de Educación Secundaria Obligatoria y las secciones de Educación Secundaria Obligatoria.

¹⁸⁹ CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN (2002): «Para ello se fijan los siguientes principios: 1. Facilitar y establecer los cauces formales que permitan la participación social a través del oportuno debate y consenso. 2. Refuerzo de la profesionalidad y del prestigio social de los profesionales del mundo educativo. 3. La calidad como acción continua. 4. La inversión en educación. 5. Sistema Educativo y Sistema Productivo en una interrelación coherente. La

actores de la política de educación participan de forma efectiva por medio de este pacto y su desarrollo en la educación no universitaria y, por tanto, de la educación obligatoria.

Al igual que en el resto de España, Castilla y León se ha dotado en materia de participación, dentro de la estructura de la educación en la comunidad autónoma, de un Consejo Escolar. Este tiene una función consultiva y de asesoramiento de todo el sistema educativo en Castilla y León. Asimismo tienen obligación de disponer de un Consejo Escolar, en el que participan todos los actores relevantes de la educación, los centros públicos con funciones de gestión y organización del centro. También algunos municipios se han dotado de consejos escolares municipales con el propósito de coordinar los centros escolares del municipio (CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN, 2007).¹⁹⁰

Por último, hay que destacar que a partir del año 2007 se establece una nueva normativa para el desarrollo de un sistema digital de gestión de centros escolares que trata de dotar de uniformidad a la información y que esta se facilite por medio de una aplicación común para todos los centros (CONSEJO ESCOLAR CASTILLA Y LEON, 2012).¹⁹¹

Formación Profesional tiene una importancia estratégica en materia de educación y empleo. 6. Tecnología, información y educación. 7. La igualdad de oportunidades en Educación.8. Educación y Europa.9. Educación como servicio público. 10. El Sistema Educativo de Castilla y León como factor de cohesión territorial y de refuerzo de su identidad.11. La participación de los estudiantes, madres y padres en la educación».

¹⁹⁰ El CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN (2007) destaca como parte de la organización y participación en el sistema educativo de Castilla y León el procurador común de Castilla y León y las reclamaciones que cualquier ciudadano puede presentar en relación al sistema educativo.

En el ámbito de la participación también podemos destacar el Procurador del Común de Castilla y León que recoge las quejas de todo tipo de los ciudadanos de la CC. AA. En el caso de educación, como ejemplo, en el año 2012 se tramitaron Expedientes Área 89 Expedientes admitidos 33 Expedientes rechazados 15 Expedientes remitidos a otros organismos 5 Expedientes acumulados 25 Expedientes en otras situaciones 11 (PROCURADOR COMÚN CASTILLA Y LEÓN, 2012)¹⁹².

¹⁹¹ (CONSEJO ESCOLAR CASTILLA Y LEON, 2012) señala: «El SIGIE (sistema integrado de gestión de la información educativa) es un servicio en el que se incluyen tanto las aplicaciones con las que se gestionan los centros como aquellas con las que se gestionan los datos producidos en ellos o de los que se sirven de forma colaborativa las diferentes unidades de la Consejería de Educación. Todos los centros públicos de Castilla y León se gestionan mediante estas aplicaciones, en diferentes grados de integración. El Acuerdo 67/2007, de 10 de mayo [1.13], de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la Estrategia Regional para la Sociedad Digital de conocimiento 2007-2013, recoge la intención de avanzar en el proceso de automatización de los procedimientos de recogida de datos de los centros educativos para su explotación y también, en general, en la mejora de los procesos internos. Se ha evolucionado hacia un concepto más amplio e integrado de los sistemas de gestión, de modo que están incluidos en el SIGIE todos los centros de la comunidad, ya que interactúan con él de uno u otro modo. Cada una de las nueve direcciones provinciales de educación ha sido dotada de un asesor técnico-docente como coordinador de este sistema, que atiende, de forma presencial y telemática, todas las consultas».

¹⁹² «Dentro del Área de Educación, el mayor número de quejas se centra en el ámbito de la enseñanza no universitaria, debiendo hacerse notar que, aunque en este Informe se hace un tratamiento aislado de la educación especial, en realidad, la problemática de la misma se presenta en las etapas de la enseñanza obligatoria. De este modo, casi un 80 por ciento de los expedientes que tienen su origen en las quejas presentadas por los ciudadanos están relacionados con la enseñanza obligatoria.

En la enseñanza no universitaria, las cuestiones relativas a los servicios de transporte y comedor escolar, así como el acoso escolar entre alumnos, son los temas que han dado lugar a un número significativo de quejas. No obstante, de las 13 quejas tramitadas sobre los servicios de transporte y comedor escolar, 8 de ellas, aunque presentadas por distintos ciudadanos, se referían a la pretensión de obtener el servicio de transporte escolar para los alumnos de un instituto afectado por una nueva adscripción de centros. Asimismo, 15 de las 16 quejas tramitadas sobre presuntos supuestos de acoso escolar, hacían alusión a la misma problemática

4.2.5.2.2. Gasto público en educación y financiación de la educación obligatoria

A efectos de comparación, mantenemos el nivel de gasto público en educación en relación al PIB del conjunto del sistema, como se puede apreciar si nos remitimos a la tabla 23, en la que se destaca la evolución del gasto en educación desde el año 2000. La forma de financiación de las plazas educativas en la educación obligatoria no se modifica con la transferencia de la competencia a la comunidad autónoma. En este sentido, se continúa con el régimen de concierto por el cual la comunidad autónoma financia centros privados, siempre que cumplan los requisitos establecidos y dentro de unos baremos determinados por dicha comunidad. Todo ello dentro del marco legal fijado por el Estado en las diferentes leyes orgánicas que desarrollan la Constitución. El principio de libertad de elección de centro escolar se basa en la normativa estatal, que en este período pasa por las dos leyes orgánicas, ya mencionadas, que no modifican especialmente los criterios para la elección de centro escolar por parte de los padres de los alumnos.¹⁹³

de un alumno con necesidades de apoyos educativos, y cuyo comportamiento perjudicaba al resto de los compañeros. Con un carácter más puntual, algunas quejas han estado relacionadas con la escolarización y admisión de alumnos, la ausencia de calefacción en los centros educativos, la disconformidad con decisiones de no promoción de alumnos, el acceso a información sobre aspectos educativos por parte de padres divorciados o separados, entre otros”. (PROCURADOR COMÚN CASTILLA Y LEÓN, 2012)

¹⁹³ DECRETO 17/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con Fondos Públicos de la Comunidad de Castilla y León, establece como criterios prioritarios: a) Existencia de hermanos matriculados en el centro. b) Proximidad del domicilio. c) Renta per cápita de la unidad familiar. d) Concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos. e) Condición legal de familia numerosa. f) Concurrencia en el alumno de enfermedad crónica».

En este punto no existen grandes diferencias con respecto al resto de las CC. AA. del Estado español, ya que se derivan de la normativa estatal, pero sí que afecta a la importancia que se le da a cada factor. Al igual que en el caso de Madrid, se ha dado prioridad a la proximidad al colegio frente a la renta de la familia, y se dota a los centros de una puntuación extra en determinados casos, que fueron modificados posteriormente, en el 2007, dando mayor valor a la existencia de hermanos en el centro. (CONSEJO ESCOLAR CASTILLA Y LEON, Informe sobre la situación del Sistema educativo de Castilla y León, 2005).¹⁹⁴

4.2.5.2.3. Evaluación de la educación obligatoria

La evaluación de la educación obligatoria en Castilla y León se ha desarrollado por medio del impulso de diferentes normas y acuerdos. Estos últimos, ya mencionados, son a los que llegaron los diferentes partícipes en la política de educación en Castilla y León, y entre está el Acuerdo por la Mejora del Sistema Educativo de Castilla y León,

¹⁹⁴ (CONSEJO ESCOLAR CASTILLA Y LEON, Informe sobre la Situación del Sistema Educativo de Castilla y León, 2005) destaca cómo en el año 2005 se modifican los requisitos para acceder a una plaza: «El criterio de renta de la unidad familiar se ha reducido, y ha aumentado la puntuación del criterio de proximidad al centro». Aparece «otra circunstancia relevante apreciada justificadamente por el órgano competente del centro», valorada con 0,75 puntos. Se regula la coordinación entre los centros adscritos. Cambian las competencias del Consejo Escolar del centro: no participa en el proceso de baremación; la resolución de las solicitudes de admisión es competencia de los directores de los centros públicos o de los titulares de los centros concertados.

firmado en 1999.¹⁹⁵ Se entiende la calidad como una acción que responda a la necesidad de una mejora continua, todo ello garantizando la igualdad de oportunidades de los alumnos. (CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEON, 2003).

La comunidad de Castilla y León ha tenido especial interés en la evaluación del sistema educativo de la región. La actividad educativa llevada a cabo por la Junta pone de manifiesto el interés por llevar a cabo una evaluación y mejora continuas de la educación. Castilla y León interviene en diferentes programas de evaluación de la educación participando en programas de evaluación nacionales e internacionales, en la elaboración de los indicadores de evaluación, junto con el INECSE, y en la evaluación de los alumnos de Primaria y Secundaria obligatorias (CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEON, 2005).

Castilla y León ha establecido evaluaciones externas e internas de su sistema educativo. Como evaluaciones externas, se han desarrollado en estos años las pruebas

¹⁹⁵ Como señala el CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEON(2004, 17), los agentes sociales y la Junta de Castilla y León firmaron en 1999 dos acuerdos básicos para la educación en nuestra comunidad:

- a) El Acuerdo Social para la Mejora de la Calidad y el Empleo en el Sector de la Enseñanza de la Junta de Castilla y León, firmado en julio de 1999 por la Junta de Castilla y León y por la Unión Regional de CC. OO. y el CSI-CSIF. El contenido del acuerdo indica los criterios y principios inspiradores del mismo, las características específicas del modelo educativo de la región, los objetivos prioritarios y el compromiso presupuestario para un período de cinco años.
- b) El Acuerdo por la Mejora del Sistema Educativo de Castilla y León, firmado en diciembre de 1999 por el presidente de la Junta, el consejero de Educación y Cultura y distintas organizaciones implicadas en la programación general de la enseñanza. En la primera parte del documento se definen los once principios fundamentales o ejes que sustentan y vertebran los acuerdos suscritos. En la segunda parte se definen los objetivos concretos y las actuaciones que se van a realizar en los diferentes niveles educativos.

internacionales de evaluación de PISA y TALIS, y en el ámbito autonómico, la evaluación de diagnóstico de Castilla y León. En el ámbito interno se han realizado

evaluaciones de los diferentes niveles académicos no universitarios, con una finalidad cualitativa, sin publicar resultados (CONSEJO ESCOLAR CASTILLA Y LEÓN, 2012). La evaluación de PISA se realiza con los alumnos de la comunidad desde 2003, participando desde entonces en las siguientes ediciones, aunque en el ámbito del presente estudio nos referimos a los años 2003, 2006, 2009 y 2012.

Tabla 26. Resultados PISA de España y Castilla y León en el periodo 2000-2012: posición, ranking y media OCDE.

Materia /Año	2000 España	2003 CYL	2006 CYL	2009 CYL	2012 CYL
Lectura	493(21/32)	CYL499(13/41)	CYL 478(23/57)	CYL503(9/65)	CYL 505(17/65)
	OCDE 500	OCDE 494	OCDE 492	OCDE 493	OCDE 496
		ESPAÑA 481	ESPAÑA 461	ESPAÑA 481	ESPAÑA 488
Matemáticas	476(24/32)	CYL503(19/41)	CYL515(9/57)	CYL 514(9/65)	CYL 509(12/65)
	OCDE 499	OCDE 500	OCDE 498	OCDE 496	OCDE 494
		ESPAÑA 485	ESPAÑA 480	ESPAÑA 483	ESPAÑA 484
Ciencias	491(20/32)	CYL502(19/41)	CYL 520(8/57)	CYL516 (11/65)	CYL 519 (11/65)
	OCDE 500	OCDE 502	OCDE 500	OCDE 501	OCDE 497
		ESPAÑA 487	ESPAÑA 488	ESPAÑA 488	ESPAÑA 496

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (2000-2012)

En la tabla 26 se pueden observar los resultados de Castilla y León en las evaluaciones PISA entre los años 2003 y 2012, así como la media de los resultados de los países de la OCDE y la posición relativa que ocupa en ellos Dinamarca. En el año 2003, los resultados de Castilla y León son muy favorables. Y sorprenden, porque, dada la situación socioeconómica de la que parten los alumnos de la comunidad autónoma, no se esperan.

Si concretamos cada una de las tres competencias evaluadas, podemos observar cómo en el año 2003, en lectura, se obtiene un resultado de 499 y la posición 13 en el *ranking*, situándose en la mitad alta de este, y en la evaluación de 2012 se mejora el resultado, obteniéndose 505 puntos y la posición 17 en la clasificación, por encima de la media. En la competencia de lectura, por tanto, está por encima de la media de la OCDE y de España.

En el área de matemáticas podemos observar que en el año 2000, Castilla y León obtiene un resultado de 503 y la posición 19 en el *ranking*; por tanto, en esta competencia también se está en la mitad alta de la clasificación. Pero la evolución en esta materia es positiva, ya que en el año 2012 se obtiene un resultado de 509 y la posición 12 en el *ranking*, estando muy por encima de la media de la OCDE y de España.

Por último, en la competencia de ciencias podemos observar cómo en el año 2003, Castilla y León obtiene un resultado de 502 y la posición 19 en el *ranking*, estando por encima de la media de la OCDE. En el año 2012 se obtiene un resultado de 519 y la posición 11 en la clasificación, quedando por encima de la media de la OCDE y de España.

En el período 2003-2012, la comunidad de Castilla y León ha mejorado en las tres áreas evaluadas, superando ampliamente la media nacional y la media de la OCDE, lo que supone un gran resultado para esta comunidad autónoma, que mediante su comparación con los otros casos nos debería dejar extraer conclusiones para nuestras preguntas e hipótesis de investigación.

Otra forma de evaluación es la inspección. En este sentido, la inspección en Castilla y León, establecida como una organización provincial coordinada a nivel autonómico, tiene por objeto la inspección de todo el sistema educativo no universitario mediante actuaciones de tipo ordinario que consisten en la inspección tanto de los centros escolares como de la actividad de los profesores en los centros, la evaluación del sistema educativo y el proceso de escolarización del alumnado. Por otro lado, también lleva a cabo actuaciones específicas que se realizan en el ámbito provincial y que se determinan en función de las necesidades (CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEON, 2005).

(CONSEJO ESCOLAR CASTILLA Y LEON, 2012) destaca la existencia de una estructura de la inspección de Castilla y León en dos niveles: «La Inspección Central de Educación, que es una instancia adscrita a la Dirección General de Política Educativa Escolar, de acuerdo con el Decreto 38/2011, de 7 de julio (BOCyL 08-07-2011). Y las Áreas de Inspección Educativa, que están adscritas a las Direcciones Provinciales de Educación, y realizan las funciones encomendadas respecto al control, supervisión y asesoramiento en los centros docentes, actividades y servicios de la educación no universitaria en la provincia. Su actividad se concreta anualmente en un Plan Anual de Actividades».

Como forma de evaluación específica, podemos destacar la creación de los denominados *contratos programa*, que vinculan los recursos con los resultados del centro educativo que decide adherirse y que facilitan una forma de autonomía del centro en la toma de decisiones para cumplir los objetivos de resultados. En el curso 2011-2012 se adhirieron a este tipo de contrato 49 centros (CONSEJO ESCOLAR CASTILLA Y LEON, 2012).

En relación a la evaluación de los profesores, también esta fue objeto del acuerdo de los actores relevantes en la educación en Castilla y León. La comunidad autónoma regula la formación permanente del profesorado, pues la considera una herramienta clave para mejorar la calidad de la profesión docente, También se han puesto en marcha centros de formación del profesorado y diferentes planes de formación para su mejora (CONSEJO ESCOLAR CASTILLA Y LEÓN, 2008).

4.2.5.2.4. Equidad de la educación obligatoria

Al igual que hemos hecho en el caso de Madrid, vamos a analizar los mismos indicadores de equidad para observar si se ha producido una variación relevante en los que hemos seleccionado para medir dicha equidad y su relación con el resultado de la educación (el *output* de la educación).

La escolarización, como ya hemos mencionado, es una cuestión superada en España, en general, y en las CC. AA., en particular. En el caso de Castilla y León, la escolarización es de alrededor del 100 % en la educación obligatoria. Como hemos mencionado en los otros casos, el esfuerzo se centra en que se permanezca en la educación más allá de la obligatoria, y por ello hemos destacado el indicador de escolaridad a los 17 años de edad.

En el caso de Castilla y León, destaca en este indicador con un nivel por encima de la media de España, evolucionando positivamente en el período analizado. Así, en el curso 1998-1999 tenía una tasa del 87.3 % y en el curso 2011-12, del 94,2 %. No obstante, la

diferencia con el resto de casos estudiados se ha reducido, como veremos al comparar los casos en el siguiente capítulo.

En el indicador que destaca el porcentaje de la población de 25 a 64 años que ha completado al menos la educación secundaria obligatoria vemos que Castilla y León se encuentra en la media de España, habiendo mejorado positivamente en el período transcurrido desde la transferencia de la competencia. Así, en el año 1998 tenía un porcentaje del 40,3 % y en el año 2013 había alcanzado un nivel del 57,4 %, lo que demuestra la mejora en el nivel educativo de la población en su conjunto, acercándose cada vez más a los niveles de la UE.

También es relevante analizar el PIB per cápita de la comunidad autónoma para ponderar la situación económica de las familias y la posible influencia en el resultado de la educación. Castilla y León tenía un PIB per cápita en el año 1996 de 10.667 €, inferior a la media de España, que se situaba en los 11.256 €, alcanzando los 23.146 € en el año 2011, casi en la media de España, que tenía en el mismo año un PIB per cápita de 23.271 €.

Como se puede observar, la evolución y el crecimiento del PIB es muy fuerte, pues dobla su valor en el período 1996 -2009. Castilla y León se sitúa en la media baja de nivel de renta dentro de España, por lo que podemos concluir que, socioeconómicamente, la comunidad se encuentra en la media baja de las CC. AA. españolas, no destacando en estos indicadores.

También es relevante destacar la homogeneidad, es decir, la diferencia que existe entre los estudiantes mejor preparados y los peor preparados. Este factor nos ayuda a valorar la equidad del sistema educativo en un caso determinado.

En los resultados de homogeneidad de las pruebas de evaluación PISA del año 2009, Castilla y León destaca en este indicador, quedando al nivel de homogeneidad de los mejores en el marco de la OCDE. Y lo hace en todas las áreas: lectura, matemática y ciencias.

Del análisis de la homogeneidad se concluye que los resultados en Castilla y León logran un alto rendimiento con una equidad similar a los mejores países en la estadística de PISA. Como dato, la homogeneidad en el conjunto de España es de las mejores, pero con un peor rendimiento, por lo que la diferencia entre los casos analizados en España debería de estar en otros factores que no son lo vistos. Existen otros factores que puede afectar a la equidad o a las diferencias de resultado de la educación, y en el informe PISA se destacan los relativos al contexto de la educación de los alumnos: se trata de las características económicas, sociales y culturales de los países y el tipo de política educativa, que pueden influir en el *output* de la educación (JUNTA CASTILLA Y LEON, 2006).¹⁹⁶

Relacionado con el PIB per cápita, con la situación socioeconómica de las familias, también se puede ponderar la influencia del peso de los centros privados en la educación obligatoria. En el caso de Castilla y León, se mantiene la media existente en el resto de España, con tasas en torno al 35 % de alumnos que se forman en centros privados,

¹⁹⁶JUNTA CASTILLA Y LEON (2006) destaca que en el informe PISA, factores como la renta per cápita. En este sentido, el informe PISA indica que un 28 % de la diferencia se puede deber a este factor. Gasto en educación en porcentaje de PIB y el gasto por estudiantes. PISA le asigna un 15 % del resultado. El nivel educativo de la población y sobre todo el nivel socioeconómico y cultural de los padres de los estudiantes Política educativa: inversión en profesorado, autonomía escolar, duración calendario escolar y repetición de curso escolar y el rendimiento escolar.

siendo el 98 % de ellos concertados (CONSEJO ESCOLAR CASTILLA Y LEÓN, 2007).

Para contemplar una fotografía más completa de la educación obligatoria, y teniendo en cuenta la posible influencia en el resultado y equidad de la educación, analizamos el porcentaje de alumnos que se forman en colegios públicos y privados, sean estos concertados o no. La comunidad autónoma sí que ha regulado tanto los requisitos para acceder al concierto como los necesarios para la admisión de alumnos en centros públicos y concertados, siendo también objeto de negociación en el pacto de mejora del sistema educativo de 1999, en los términos analizados en la financiación de la educación.

Con lo anterior, podemos analizar si tiene alguna relación con el resultado de la educación y si afecta a la equidad, pudiendo relacionarlos con la homogeneidad de los resultados entre los alumnos de la comunidad autónoma considerada. La proporción de centros públicos y privados en la comunidad de Castilla y León se ha mantenido estable en el período analizado, siendo el porcentaje de centros públicos y privados similar a la media de España.

Así, en el año 2000, la comunidad de Castilla y León tenía una proporción de alumnos en centros públicos del 66,48 %, y en el año 2011, del 66,98 %. Por tanto, desde que asumió la competencia de educación obligatoria, no se ha incrementado el número de alumnos en centros privados.

Con todo lo anterior, hemos destacado la evolución de los indicadores seleccionados desde que la comunidad de Castilla y León recibió la competencia de educación. En el siguiente capítulo lo compararemos con los otros casos seleccionados.

4.3 Recapitulación

Recapitulando lo expuesto en el presente capítulo, en el caso de España y de los subcasos de Castilla y León y Madrid, partimos de una realidad distinta a la de Dinamarca. España, en el año 1953, no es una democracia, y no lo será hasta que se apruebe la Constitución de 1978, cuando se puede hablar de un Estado de derecho y democrático. La dimensión política la fijamos con la llegada de la democracia, ya que es en la Constitución donde se establecen una serie de derechos, principios y garantías de la educación en España.

Todo lo anterior, dentro de un modelo de democracia con un sistema intermedio entre el de consenso y el mayoritario y con un sistema electoral proporcional de lista, con elementos correctores que hacen que en la práctica se instale un bipartidismo que se ha mantenido en el tiempo hasta el final del período analizado, al igual que ocurrirá en la dimensión política de las CC. AA. estudiadas. En el año 1999 se descentraliza la competencia de la educación obligatoria.

En el caso de España, podemos entender que la transición a la democracia es el *shock* por el cual las instituciones resultan más fáciles de variar o modificar. Esto se produce con independencia de la sucesión de reformas educativas realizadas por medio de leyes orgánicas reguladoras de la educación a lo largo del tiempo. Es decir, esto no significa que se modifiquen los aspectos fundamentales fijados por la CE y por las primeras leyes de desarrollo de la educación, que en algún supuesto venían del sistema educativo previo a la transición a la democracia. De alguna forma, podríamos entender que la institucionalización de los principios y normas de la educación se establece en 1978,

siendo, además, este momento el único en el que parece que los partidos políticos llegan a un consenso en la educación y fijan unas reglas de juego aceptadas por todos los actores que en ese momento participan de la elaboración de la Constitución.

Lo anterior se podría comprobar viendo el desarrollo de los indicadores analizados y su evolución en el tiempo. Estos se mantienen básicamente en los mismos términos en los que se establecieron. La dependencia del camino, la influencia de la institución en el comportamiento de los actores que participan en la política de educación, en el sentido de que estos tienen en cuenta la institución a la hora de adoptar un comportamiento o una decisión concreta, la hemos tratado de observar en la evaluación de los indicadores, de los que seguidamente extraemos las conclusiones que podrían deducirse de cada indicador y para los casos estudiados.

El indicador *Gobierno de la educación obligatoria* en el período analizado indica que España lleva a cabo una descentralización del Gobierno, sigue la senda de un sistema de descentralización, pero no a nivel de municipios, como en el caso de Dinamarca, sino de las comunidades autónomas. El sistema establecido por la Constitución española de 1978 comparte la competencia de educación entre el Estado y las CC. AA.

En los casos analizados, las CC. AA. de Castilla y León y Madrid replican estructuras organizativas, pero en su ámbito territorial, si bien Castilla y León utiliza las provincias para organizar su estructura sin que estas deleguen en organizaciones más cercanas al alumno. Al igual que sucede a nivel estatal, las CC. AA. dan participación a los diferentes actores de la política de educación por medio de los Consejos Escolares autonómicos, municipales o del centro escolar. No se observan cambios a lo largo del tiempo, manteniendo, por tanto, las CC. AA. el control de la competencia de educación, al igual que hacía el Estado.

El indicador *Nivel de gasto público total en educación* indicaría, en el caso de España, que la evolución del gasto público en educación a partir de la CE de 1978 es muy importante, partiendo de un nivel cercano al 1.5 % del PIB, hasta que alcanza un nivel en torno al 4.5 % del PIB, en el que se estabiliza. El incremento ha sido muy importante, y se debe reconocer el esfuerzo realizado por todos los españoles para dotar de recursos de todo tipo a sus alumnos.

En este indicador se podría entender que el gasto público se ha institucionalizado, manteniéndose con independencia del partido político que gobierna y moderándose en las crisis, pero no disminuyendo, y termina en el período analizado creciendo a niveles cercanos al 5% del PIB, en línea con la media de la OCDE. Podría parecer que existe una dependencia del camino y que, con el tiempo, el gasto público en educación se mantiene y refuerza con independencia del partido que gobierna.

Con respecto al indicador *Financiación pública de la educación obligatoria*, en el período analizado, y en el caso de España y las CC. AA. de Castilla y León y Madrid, la CE de 1978 estableció como principios o reglas del juego el derecho a la educación, y en el desarrollo de este derecho se establece la educación básica obligatoria y gratuita, la libertad de enseñanza y el derecho de creación de centros docentes. A partir de estos principios, los diferentes partidos políticos que gobiernan tratan de desarrollar normas que favorezcan sus postulados, pero la realidad es que, con alguna variación, el modelo de financiación se mantiene conforme al sistema establecido por la LODE.

Entre los sistemas que se establecen está el de financiación pública de la educación obligatoria, que estableció la asignación necesaria para el sostenimiento de los centros públicos y el sistema de conciertos para la financiación de los centros privados concertados. Este sistema ha podido ser modificado en las diferentes alternancias de

partidos políticos en el gobierno, pero se podría entender que no se ha realizado ningún cambio que afecte a la esencia del sistema. Por todo lo anterior, podría observarse que, una vez establecido el sistema, los actores tienen una inercia a reforzar lo establecido y a no promover grandes cambios en el mismo.

Desde el punto de vista de la libertad de elección de centro escolar por parte de los padres de los alumnos, es un derecho reconocido e institucionalizado; no así el sistema de asignación de plazas, el cual hemos descrito, básicamente, en cada uno de los casos analizados, estudiando el sistema de puntos para selección de plaza y cómo es objeto de modulación por las CC. AA. cuando reciben la competencia. Estas modifican la puntuación que se le otorga a cada criterio para asignar plazas, un hecho que no afecta en demasía a la libertad de elección, aunque sí que se modula por el partido político que gobierna, dando un mayor valor a ciertos criterios frente a otros.

Indicador *Evaluación de la educación obligatoria*. En el período estudiado, hemos analizado tres ámbitos de la metaevaluación: la evaluación de los alumnos, la de los centros escolares y la de los profesores. En el caso de España, existe una tradición mayor de evaluación de los alumnos hasta la llegada de la LOGSE, que establece la educación comprensiva y favorece una evaluación de conjunto, reduciendo de alguna forma la evaluación de los alumnos. En el resto del sistema educativo, no existe en 1978 ni en los años siguientes una evaluación como la entendemos hoy en día; si acaso, están los diferentes mecanismos de control e inspección de la educación.

Poco a poco se comienzan a realizar evaluaciones nacionales e internacionales para conocer el estado del sistema educativo, pues se quiere conocer el resultado de la

educación. Las autoridades se dan cuenta de la necesidad de establecer indicadores homogéneos, comparables y que se tomen todos los años para observar tendencias y poder tomar decisiones. Es a partir de PISA, cuando la gobernanza internacional de la educación fija un standard de indicadores y la necesidad de evaluar para la mejora de la educación, influyendo en todos los participantes en la evaluación. En España, parte de 1993, con la creación del INCE. Las CC. AA. de Castilla y León y Madrid han realizado desde el comienzo de su competencia en educación un gran esfuerzo en evaluar y obtener datos e información para la toma de decisiones en la educación. También en estos casos se podría entender que, de alguna forma, la evaluación se empieza a institucionalizar, se refuerza con el tiempo y se mantiene con independencia del partido político en el gobierno.

Por último, hemos analizado la equidad con la que se obtienen los resultados en la política de educación. De inicio, la mejor posición socioeconómica, renta per cápita, nivel de estudios y su continuidad le corresponde a la Comunidad de Madrid, frente a la media de España y de la comunidad autónoma de Castilla y León. No obstante, los resultados de las dos CC. AA en cuanto a la homogeneidad de los resultados es muy positiva, pudiendo concluir que los resultados se obtienen con un nivel positivo de equidad del sistema.

CAPÍTULO QUINTO: RESULTADO COMPARADO DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN LOS CASOS DE DINAMARCA Y LAS CC. AA. DE MADRID Y CASTILLA Y LEÓN.

5.1. Comparación de los indicadores seleccionados de posición socioeconómica y cultural

En el presente capítulo vamos a comparar los resultados de la educación obligatoria, ponderados por la equidad, en los casos de Dinamarca, la comunidad de Castilla y León y la de Madrid en el período 2000-2012. Para ello, comparamos los resultados de la evaluación PISA poniéndolos en contexto con los indicadores que hemos seleccionado y analizado a lo largo los capítulos tercero y cuarto. Como hemos destacado anteriormente, si bien existía otro tipo de evaluaciones internacionales, la aparición de la evaluación PISA va a significar un antes y un después en la comparación de políticas educativas y en la forma en que los países se autoevalúan. Los países comienzan a observar que en algunos casos las percepciones que tiene la sociedad de su sistema educativo no se corresponden con la realidad de los resultados obtenidos. En primer lugar, debemos poner en contexto el nivel económico de los casos seleccionados, y para ello comenzamos con el nivel económico del país, medido por la renta per cápita de los casos.

Tabla 27. Renta per cápita de los casos seleccionados en el período 1996-2011.

PIB PER CAPITA/AÑO	1996	2000	2005	2007	2009	2011
DINAMARCA	38.000,00 €	42.200,00 €	44.500,00 €	46.200,00 €	43.000,00 €	43.900,00 €
CASTILLA Y LEÓN	10.667,00 €	14.196,00 €	19.782,00 €	22.680,00 €	21.769,00 €	23.146,00 €
MADRID	14.177,00 €	20.364,00 €	27.279,00 €	30.419,00 €	31.402,00 €	29.731,00 €
ESPAÑA	11.256,00 €	15.184,00 €	20.838,00 €	23.412,00 €	23.300,00 €	23.271,00 €

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1996-2011)

Así, podemos observar en la tabla 27 la evolución de este indicador en los casos seleccionados y en el período 1996-2011. De acuerdo con los datos de PIB per cápita, observamos que Dinamarca tiene una posición económica muy superior a la de las CC. AA. de Madrid y Castilla y León, si bien las diferencias se han ido acortando con los años, ya que en el año 1996 la diferencia era de casi un 400 % a favor de Dinamarca, y en el 2011 es de un 90 % en el caso de Castilla y León y de un 50 % en el caso de Madrid.

El hecho de la reducción de la diferencia de renta entre España y Dinamarca pone de manifiesto la evolución de la economía española y su convergencia con los países más avanzados de la UE. Este indicador debería apoyar un mejor resultado de Dinamarca en el resultado de la educación, al tener, por un lado, más recursos económicos para apoyar su sistema educativo, y porque la mayor riqueza de una región se asocia a su mejor nivel educativo, por el interés y posibilidades de los padres de apoyar y fomentar la educación de sus hijos.

El siguiente indicador que debemos comparar es el nivel de gasto público total en educación. Para ello, comparamos su evolución en los casos de Dinamarca y España en los años 2000-2012, tal como se puede observar en la tabla 28. En esta se observa cómo en el inicio del período, España tiene un nivel de gasto del 4,31 % y Dinamarca, del 8,4 %, terminando en el año 2011, último del período analizado, con un nivel de 4,82 % en España y del 8,75% en Dinamarca.

Tabla 28. Gasto público total en educación en Dinamarca y España: período 2002-2011 (% PIB).

CASO/AÑO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ESPAÑA	4,31	4,33	4.25	4.23	4.26	4.34	4.62	5.02	4.98	4.82
DINAMARCA	8,4	8,3	8,4	8,3	8	7.8	7,7	8,74	8,81	8,75

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (2002-2011)

Realizamos la comparación entre Dinamarca y España para poder comparar magnitudes similares, ya que en el caso de las CC. AA. debemos hacer una composición agregada. La comparación del indicador *Gasto público* también indica que Dinamarca invierte en la educación el doble que España y sus CC. AA., si bien se ha reducido mucho la diferencia en comparación con los años setenta, en los que la diferencia era de un 600 %. Por tanto, este hecho debería de favorecer un mejor resultado de la educación a favor del caso de Dinamarca. Como matiz, debemos tener en cuenta que la inversión privada en educación es muy superior en España, de casi un 1 % del PIB de media, y muy reducida en Dinamarca. Esto equilibra, en parte, la inversión total en educación de un país o región, pero no si se analiza, como es el caso, el gasto público.

Un factor relevante que debemos observar en el caso de España, y que incorporamos como indicador en este último período de análisis, es el nivel de gasto privado en educación, que es superior a la media de la UE, por lo que produce una nivelación del menor gasto público en educación. De forma que, sumando ambos gastos, se equilibran las diferencias con la media de la Unión Europea. En el caso de España, se pasa de un gasto privado de las familias del 1,26 % del PIB en el año 1998 al 0.88 % en el 2011 (MINISTERIO DE EDUCACION, 2014).

Por tanto, se debe reconocer el esfuerzo de las familias en la educación de sus hijos, complementando de manera importante la inversión pública en educación, si bien se ha reducido el gasto privado, quizás motivado por la crisis económica que ha obligado a las familias a priorizar en otro tipo de gasto, debiendo ser suplido por el gasto público para equilibrarse y mantener el nivel de gasto total, como así parece en el año 2009.

Por último, antes de analizar los resultados de PISA, para completar con algunos indicadores los aspectos socioeconómicos de los casos seleccionados comparamos qué porcentaje de la población ha alcanzado estudios superiores a la educación obligatoria, tal como se observa en la tabla 29.

Tabla 29. Porcentaje de la población con un nivel de estudios superior a la educación obligatoria en el tramo de edad 25-64 años.

NIVEL ESTUDIOS SUPERIOR EDU.OBLIGATORIA, EDAD 25- 64 AÑOS	1998	2005	2007	2013
DINAMARCA	78,00	81,00	75,00	78,00
ESPAÑA	38,60	50,20	50,00	55,10
CASTILLA Y LEÓN	40,30	50,50	50,80	57,40
MADRID	49,80	62,61	65,30	69,90

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (1998-2013)

De acuerdo con este indicador, Dinamarca tiene una educación de su población superior a la de los otros casos, si bien la posición de la Comunidad de Madrid es relativamente mejor, probablemente por ser la capital de España y atraer a todo tipo de empresas, inversiones, funcionarios, etc., lo que ha favorecido que sus habitantes alcancen niveles de estudio superiores en un 10 %-12 % a la media de España y de la comunidad de Castilla y León. Las distancias se han ido reduciendo con los años, siendo este otro un ejemplo de convergencia de España con los países avanzados de la UE.

La posición previa relativa a la riqueza, gasto en educación y nivel educativo de la población mayor de 25 años y menor de 64 indica que Dinamarca tiene una población más formada desde hace tiempo y que ha mantenido dicho nivel a lo largo de los años. En los casos de España y las CC. AA., parten, en el año 1998, de una posición baja en cuanto al nivel de formación de la población, pero, al igual que el resto de los indicadores, han ido mejorando con el paso del tiempo, si bien Dinamarca mantiene una posición superior en este indicador.

5.2. Comparación de los resultados en PISA 2000-2012

Tabla 30. Resultado casos de estudio en PISA en el periodo 2000-2012: posición, ranking y media OCDE.

Competencia /Año	2000	2003	2006	2009	2012
Lectura	DK 497(16/32)	DK 492(18/41)	DK 494(19/57)	DK 495(24/65)	DK 496 (25/65)
	OCDE 500	OCDE 494	OCDE 492	OCDE 493	OCDE 496
		CYL499 (13/41)	CYL 478(23/57)	CYL503 (9/65)	CYL 505(17/65)
				MD 503(9/65)	MD 511(11/65)
	ESPAÑA 493(21/32)	ESPAÑA 481	ESPAÑA 461	ESPAÑA 481	ESPAÑA 488
Matemáticas	DK 514(12/32)	DK 514(19/41)	DK 513(15/57)	DK 503(19/65)	DK 500(20/65)
	OCDE 499	OCDE 500	OCDE 498	OCDE 496	OCDE 494
		CYL503 (19/41)	CYL515 (9/57)	CYL 514(9/65)	CYL 509(12/65)
				MD 496(17/65)	MD 504(16/65)
	ESPAÑA 476(24/32)	ESPAÑA 485	ESPAÑA 480	ESPAÑA 483	ESPAÑA 484
Ciencias	DK 481(22/32)	DK 475(31/41)	DK 496(24/57)	DK 499 (26/65)	DK 498 (27/65)
	OCDE 500	OCDE 502	OCDE 500	OCDE 501	OCDE 497
		CYL502 (19/41)	CYL 520(8/57)	CYL516 (11/65)	CYL 519 (11/65)
				MD 508 (14/65)	MD 517 (12/65)
	ESPAÑA 491(20/32)	ESPAÑA 487	ESPAÑA 488	ESPAÑA 488	ESPAÑA 496

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (2000-2012)

Con todo lo anterior, dada la posición superior tanto económica como de formación de la población de Dinamarca, esta debería obtener mejores resultados en la educación obligatoria, un mejor *output* que los casos de las CC. AA. de Madrid y Castilla y León. En la presente investigación observamos el resultado de la educación a partir del resultado en la evaluación PISA, cuyos componentes, ventajas e inconvenientes fueron objeto de desarrollo en el marco teórico.

El análisis de las cinco evaluaciones, desarrolladas cada tres años, entre el año 2000 y el 2012 nos muestra los resultados de Dinamarca y España en todas ellas, los resultados de la comunidad de Castilla y León desde el año 2003 y, en el caso de la Comunidad de Madrid, las dos últimas evaluaciones (años 2009 y 2012), siendo, por tanto, estas dos últimas las más relevantes, ya que podemos comparar todos los casos y porque ya han transcurrido nueve y doce años desde la transferencia efectiva de la competencia de educación a las CC. AA.

En la tabla 30 se muestran los resultados de PISA entre los años 2000 y 2012 de los casos seleccionados, fijando el resultado de la OCDE y la posición relativa de cada caso en el total de participantes en la evaluación. Esta tabla es el resultado de fusionar las tablas 11, 25 y 26,. No obstante, hay que recordar que en el caso de Dinamarca muestra una discordancia importante entre los resultados que se podían esperar, por la situación social, económica y cultural del país, así como por su alto nivel de inversión en la educación, y los que se dan. En la evaluación del año 2000, obtiene una posición relativa intermedia en lectura y matemáticas, pero baja en ciencias. Estos resultados empeoran en su conjunto en el año 2003, lo que provoca la reacción de las autoridades danesas en los términos analizados con anterioridad.

Como ya vimos, en Dinamarca impulsan diferentes reformas, en línea con los principios de la gobernanza de la educación, pero los resultados en las sucesivas evaluaciones de PISA no evolucionan positivamente. Observando la evaluación de los resultados en el año 2012 en relación al año 2000, estos se mantienen estables en lectura, empeoran en matemáticas y mejoran en ciencias. Y en cuanto a su posición relativa al resto de países, está en la mitad alta del conjunto, pero el número de países ha aumentado y están lejos de la posición que deberían tener por su posición de inicio ante la educación.

Todo lo anterior se observa claramente al analizar la media del resultado en cada una de las competencias en cada evaluación PISA. En el caso de Dinamarca obtuvo una media de 497,33 en el año 2000 y un 498 en el año 2012, tal y como se observa en la tabla 31. De forma que podríamos concluir que el resultado de la educación en Dinamarca se ha estancado en el período analizado.

Tabla 31. Media de las tres áreas evaluadas por PISA en los casos seleccionados.

	DINAMARCA	CASTILLA Y LEÓN	MADRID	ESPAÑA
ÍNDICE PISA 2000	497,33			486,66
ÍNDICE PISA 2003	493,66	501,33		484,33
ÍNDICE PISA 2006	501	504		476,33
ÍNDICE PISA 2009	499	502,3	502,33	484
ÍNDICE PISA 2012	498	511	510,66	489,33

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (2002-2012)

En el caso de la Comunidad de Madrid, al haber iniciado su participación en la evaluación PISA el año 2009, tenemos menos evaluaciones para comparar. La situación de inicio de Madrid en los ámbitos social, económico y cultural es mejor que la posición de España y de la comunidad de Castilla y León. Tiene un PIB per cápita superior y un nivel educativo de su población 12 puntos por encima de la media de España, pero inferior a Dinamarca en todos los indicadores relacionados con el ámbito mencionado.

Las magnitudes obtenidas por Madrid en las evaluaciones de los años 2009 y 2012 son muy positivas, superiores a los resultados obtenidos por España, pero también por encima de los obtenidos por Dinamarca. Madrid queda en la mitad alta en su posición relativa con el resto de países y regiones que participan en la evaluación. Obtiene mejores resultados en lectura y ciencias, y peores en matemáticas. En el año 2012 mejora el resultado en las tres materias.

Si comparamos la evolución de los resultados de la Comunidad de Madrid, aunque es poco tiempo para saber si la tendencia se mantendrá, se observa una mejora en los resultados obtenidos. En este sentido, si comparamos la media de las tres materias, se observa que se pasa de una media de 502,33 en el año 2009 a 510,66 en el año 2012, tal como se observa en la tabla 31, lo que significa una mejora de 8 puntos en el resultado.

Por último, el caso de la comunidad de Castilla y León nos permite un mejor análisis de la evolución de sus resultados, ya que inicia su participación en PISA en el año 2003. El caso de Castilla y León es el que parte de una peor posición, en relación a los casos de Dinamarca y Madrid, en su situación social, económica y cultural. Su PIB per cápita es la mitad del de Dinamarca y un 26 % inferior al de Madrid en el año 2012, y el nivel de formación de su población es 23 puntos inferior al de Dinamarca y 12 al de Madrid.

Con todo lo anterior, sorprenden los resultados de la comunidad de Castilla y León en PISA. Desde la primera evaluación en la que participa, en el año 2003, los resultados que obtiene son muy positivos, manteniéndose y mejorando con el transcurso de las evaluaciones, hasta la última evaluación analizada del año 2012. En la evaluación de 2003 obtiene un resultado mejor que España en todas las materias, si bien su posición social, económica y cultural es similar a la media de España. También supera a Dinamarca en lectura y ciencias, siendo inferior su resultado en lengua.

Como en los casos anteriores, es importante la tendencia de los resultados a lo largo del tiempo. En el caso de Castilla y León, comparando el resultado del año 2003 con el del 2012, la evolución ha sido muy positiva: ha mejorado en todas las materias, superando a Dinamarca en todas ellas y a la Comunidad de Madrid en matemáticas y ciencias. La posición relativa de Castilla y León en relación al resto de países y regiones participantes en la evaluación de PISA la sitúan en la mitad alta de esta clasificación. Su posición varía entre la 11 de ciencias y la 17 de lectura, competencia en la que obtiene su peor resultado.

En el caso de Castilla y León, podemos observar cómo la media de las tres materias evaluadas por PISA en los doce años transcurridos ha mejorado en 10 puntos su resultado, pasando de una media de 501,33 en el año 2003 a otra de 511 en el año 2012, tal y como se observa en la tabla 31. Estos resultados son muy positivos y favorables para el resultado de la educación obligatoria en Castilla y León, y están por encima de lo que se podría esperar de acuerdo a su posición de inicio, ya mencionada.

Los resultados de los tres casos en las cinco evaluaciones PISA analizadas llevan a una primera conclusión relacionada con la importancia de la posición social, económica y cultural de un país o región, que es importante, pero no determina *per se* un mejor resultado de la educación. Dinamarca debería haber obtenido mejores resultados que Madrid y Castilla y León de manera sostenida en el tiempo, aunque reduciéndose por la mejora de los indicadores económicos de España en su conjunto y de ambos casos en particular. Lo mismo le ocurre a la Comunidad de Madrid, que debería haber obtenido mejores resultados que Castilla y León en las dos evaluaciones en la que ambos son objeto de análisis.

5.3 Comparación de los indicadores seleccionados de equidad

Ahora bien, la primera aproximación y conclusión señalada en el párrafo anterior puede ser precipitada, ya que los resultados pueden ser fruto de un sistema educativo poco equitativo en el que los resultados provienen de una elite o de parte de los estudiantes con una situación privilegiada frente al resto, lo cual nos llevaría a modificar la conclusión anterior.

Al igual que en el desarrollo realizado de la evolución de la educación obligatoria en cada uno de los casos seleccionados, debemos comparar los indicadores de equidad que nos permitan determinar la excelencia y equidad de la educación en dichos casos. Para ello, vamos a comparar la tasa de abandono temprano de la educación, la homogeneidad de los resultados en la evaluación PISA y, por último, el porcentaje de centros público y privados, concertados o no, y su influencia en el resultado de la evaluación PISA.

En el período objeto de comparación en este capítulo, del 2000 al 2012, no existen problemas de escolarización en la etapa obligatoria, los objetivos y esfuerzos se centran en conseguir una escolarización temprana, antes del inicio de la etapa obligatoria y también tiene como objetivo que los alumnos sigan estudiando más allá de la etapa de educación obligatoria. En el presente estudio hemos querido destacar la permanencia en la educación al terminar la educación obligatoria. En la tabla 32 se observa la evolución de la tasa de abandono temprano y qué parte de los alumnos abandona la educación con 17 años.

Tabla 32. Tasa de abandono temprano de la educación en los casos seleccionados: periodo 2000-2012 (en %).

AÑO	2000	2007	2009	2010	2011	2012
DINAMARCA	11,6	12,3	11,3	11	9,6	9,1
CASTILLA Y LEÓN	21,6	23,5	27	23,3	27,3	21,5
MADRID	19,6	25,8	26,3	22,3	19,8	22,2
ESPAÑA	29,1	31	31,2	28,4	26,5	24,9

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (2002-2012)

En este indicador Dinamarca tiene una tasa muy inferior a la de los casos de Madrid y Castilla y León, los cuales están en la media de España, mejorando algo los porcentajes de España. Como hemos ido observando en los casos de España y subcasos, influye el factor retraso en la evolución y desarrollo de su sistema educativo, factor que también influye en el resto de indicadores analizados.

Este indicador muestran una mejor equidad en la educación de Dinamarca, que se ha mantenido a lo largo del tiempo, si bien ponderada por los factores mencionados y por el hecho de que la evaluación PISA se realiza a la edad de 15 años, por lo que este factor no es determinante en dicho resultado, pero se deberían adoptar las medidas necesarias que favorezcan la continuidad de los estudiantes en la educación, bien sea en la educación secundaria superior o en la formación profesional a la edad de 17 de años. Consiguiendo con ello una mejora de las opciones de trabajo futuras, repercutiendo en beneficio del alumno y de la sociedad en su conjunto.

Como siguiente indicador de equidad objeto de comparación, está el indicador homogeneidad con que se obtiene los resultados, ya ha sido planteado en los capítulos anteriores, en este lo ponemos en contexto y comparamos los resultados de homogeneidad en los casos seleccionados. Para la comparación hemos seleccionado en

primer lugar los resultados de la evaluación de PISA del año 2009, primero en que se evalúan los tres casos seleccionados. Los resultados en las tres materias evaluadas se observan en la tabla 33, en la que se establece el intervalo de homogeneidad de los países y regiones que participan de la OCDE.

Tabla 33. Homogeneidad del resultado de PISA en Dinamarca, España, Castilla y León y Madrid: año 2009.

MATERIA	2009	2009	2009	2009
LECTURA	CYL 85	MADRID 85	DINAMARCA 84	ESPAÑA 89
Intervalo OCDE	79-113	79-113	79-114	79-115
MATEMÁTICAS	CYL 92	MADRID 88	DINAMARCA 87	ESPAÑA 92
Intervalo OCDE	79-104	79-104	79-105	79-106
CIENCIAS	CYL 86	MADRID 86	DINAMARCA 92	ESPAÑA 88
Intervalo OCDE	77-107	77-107	77-108	77-109

Fuente: elaboración propia. Datos estadísticos: OCDE (2009)

Los casos seleccionados dan como resultado que los tres tienen un resultado bueno en homogeneidad, estando en la parte más baja del intervalo, siendo el valor más bajo el más homogéneo y por tanto más equitativo. Por materias, Dinamarca obtiene el mejor resultado en lectura y matemáticas, siendo las CC. AA. de Castilla y León y Madrid las más homogéneas en Ciencias.

Para un mejor contraste y validación de la equidad, analizamos los resultados de homogeneidad en la evaluación de PISA del año 2012, en la misma se puede observar como los tres casos seleccionados se mantiene en el grupo de países con una homogeneidad alta. Esto es así en la competencia de lectura, matemáticas y Ciencias. Por lo que el análisis de resultado es válido en este aspecto de homogeneidad de resultado (C.MADRID, 2014).

Por último, analizamos como factor de equidad de la educación la evolución en cuanto al porcentaje de alumnos que cursan sus estudios de educación obligatoria en centro público o privados, sean estos últimos concertados o no. En esta materia existe diferencia entre los casos seleccionados, siendo Dinamarca el que tiene un menor número de alumnos en centros privados, seguido por Castilla y León, el cual está en la media de España y por último la Comunidad de Madrid que tiene el mayor porcentaje de alumnos en centros privados concertados y privados sin concertar.

Con independencia del número de alumnos que estudian en el ámbito público o privado, desde el punto de vista de la equidad, importa si el proceso de la educación en un tipo de centro u otro genera diferencias, ya que en ese caso los que pueden optar por la educación privada tendrían ventaja sobre los que no puede pagarla, lo que haría que el sistema fuese menos equitativo.

Esta cuestión es objeto de análisis por la evaluación PISA desde la primera edición del año 2000, en la misma tratan de validar la excelencia y equidad de la educación y para ello deben ser capaces de diferenciar el valor añadido que suponen unos centros frente a otros. Para ello distingue entre centros públicos, centros privados concertados y no concertados (INECSE, 2003).

Los resultados de los centros privados son superiores a los de los centros públicos en valores absolutos, pero si se descuenta el efecto socioeconómico y cultural de los alumnos, el resultado es muy parecido, llegando a la conclusión de que no existe diferencia en el valor añadido que aportan los centros públicos y privados concertados en la educación del alumno medio, si bien, como matiz que sorprende, los centros privados no concertados aportan menos al proceso de educación de los alumnos, dado el nivel del que parten los alumnos.

Para realizar el análisis anterior en la evaluación PISA, con la información obtenida se realiza un índice socioeconómico y cultural, que se calcula de acuerdo al nivel más alto de educación alcanzado por los padres del alumno, el prestigio de la profesión más alta de los padres y el nivel de recursos domésticos. Este índice sitúa a Dinamarca entre los países con un índice más alto y a España con un índice por debajo de la media. En PISA 2006 se llega a la conclusión de que «a partir de ciertos niveles de riqueza, la influencia de los contextos sociales y culturales, los sistemas educativos, las políticas aplicadas y las actitudes sociales e individuales sobre la educación cobran progresivamente mayor importancia». (OCDE, 2007).

También podemos destacar un índice de desarrollo educativo desarrollado por VILLAR (2012) que trata de recoger la influencia del rendimiento, la equidad y la calidad en aquel. Como resultado sitúa a la Comunidad de Madrid con un nivel 119 y a Castilla y León con un 117, entre los mejores de España. Este índice se ha mencionado por primera vez en el informe PISA 2012 en su versión española (FOCES GIL, 2015).

Por tanto, el hecho de estudiar en un centro público o privado no supone diferencias en el *input* que recibe el alumno del centro; las diferencias están en otras circunstancias individuales, sociales y familiares que trae el alumno consigo al centro y que influyen en el resultado de la educación. Conocimiento en el sentido explorado por PISA, que es la destreza adquirida en tres áreas competenciales, que se consideran necesarias para desenvolverse el día de mañana en el mundo de los adultos, más allá de los conocimientos que deba adquirir para ejercer o tener competencia para una profesión o trabajo determinado.

5.4 Recapitulación.

En el presente capítulo hemos llevado a cabo una comparación de los resultados en los tres casos seleccionados en la evaluación PISA entre los años 2000 y 2012. El análisis se ha realizado partiendo de la situación socioeconómica y cultural de cada caso y observando la equidad en tres factores que la afectan.

Con arreglo a la situación socioeconómica y cultural previa de los tres casos, Dinamarca debería haber obtenido los mejores resultados, seguida de Madrid, y en último lugar debería situarse la comunidad de Castilla y León. Pero el resultado da un vuelco a las previsiones: en primer lugar, queda Castilla y León, seguida muy de cerca por la Comunidad de Madrid y, por último, a una distancia de trece puntos, Dinamarca.

Los resultados de la comparación pondrían de manifiesto que los resultados de los tres casos se sitúan por encima de la media de los de la OCDE. Este hecho daría valor al análisis realizado, al ser casos de éxito del resultado de la educación en comparación con otros casos, países y regiones.

El hecho de que la comunidad de Castilla y León ofrezca el mejor resultado en equidad, a pesar de que su posición socioeconómica y cultural sea bastante inferior a la de Dinamarca, y también a la de la Comunidad de Madrid, nos debería hacer reflexionar acerca de las causas de su éxito en la evaluación de PISA. El éxito de Castilla y León debe ponerse en relación con el nivel educativo alcanzado por la población más allá de la educación obligatoria, donde no destaca por encima de la media de España, a

diferencia de la Comunidad de Madrid, que sí lo hace, aunque siempre a distancia del nivel educativo de la población de Dinamarca, por lo que podríamos entender que el éxito en el resultado de la educación se debe a otros factores

Uno de esos factores o posibles respuestas, sin que quede validada por el presente estudio, las apunta CARABAÑA (2008), tras destacar que PISA pone de manifiesto que las diferencias entre países y regiones se deben, en parte, a las diferencias socioculturales de inicio de los alumnos. Este autor señala que todo lo anterior ya fue objeto de análisis en el informe Coleman, que concluyó que la importancia esencial está en la familia. Por tanto, las motivaciones o diferencias entre los resultados de las regiones podrían estar determinados por causas lejanas en el tiempo. En todo caso, en las CC. AA. españolas, las diferencias no pueden deberse a los cambios de política educativa realizados por los respectivos Gobiernos autonómicos, porque esas diferencias ya existían en el momento del traspaso efectivo de la competencia¹⁹⁷.

Otra posible explicación, que excede del objeto de análisis del presente estudio y estaría por comprobar, es el proceso de alfabetización de la zona de Castilla y León que, por diferentes causas, fue el más avanzado de las regiones de España, llegando a una tasa de

¹⁹⁷ En este sentido, CARABAÑA (2008) apunta que existe una fuerte correlación entre los resultados de PISA por regiones y los obtenidos por dichas regiones en evaluaciones realizadas en los años setenta (CARABAÑA, 2008, pág. 29), y destaca lo siguiente: «La historia indica que las diferencias entre CC. AA. podrían tener una antigüedad mucho mayor de veinte años. Hay una fuerte correspondencia entre los resultados en PISA y los niveles de estudios de la población, tal como quedaba reflejado en el Informe FOESSA de 1970. En general, los estudios PISA corroboran los hallazgos fundamentales de las ciencias de la educación en los últimos cincuenta años, que apuntan a lo que podría llamarse la paradoja de la alterabilidad. Los rasgos que se muestran influyentes son difícilmente alterables (las características de las familias son un buen ejemplo) y los rasgos fácilmente alterables, como el gasto o la organización escolar, carecen de influencia sobre los resultados».

alfabetización del 90 %, la más alta de España, en el año 1930. En este caso, estaría más relacionado con factores relacionados con la forma de la propiedad, la importancia que se le da a la educación por instituciones públicas y privadas a lo largo del tiempo, la escolarización, la familia y ciertos aspectos culturales (FOCES GIL, 2015)¹⁹⁸.

Este autor también relaciona este hecho con los resultados de PISA 2012: «En un reciente artículo, José Saturnino Martínez anota un dato para la reflexión que, precisamente por aportar una evidencia no tenida suficientemente en cuenta hasta el momento, creemos que merece ser resaltado. Al comparar las tasas de analfabetismo por regiones en 1860 con los resultados PISA 2012 en matemáticas (es decir, ni siquiera se ha pretendido buscar la aproximación histórica ni la correlación con otra área que trabaje más efectivamente la lectoescritura, sino, a nuestro juicio, evidenciar el peso de la historia), la correlación es altísima, del 0'69», y que «José Saturnino Martínez hace suya una reflexión de la Secretaría de Estado de Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que estimó entonces que el 85 % de las diferencias observadas entre las comunidades autónomas en PISA 2012 se debían a la diferente composición socioeconómica de su población, con lo que quedaría un 15 % cuya explicación reside en otros factores, siendo uno de ellos, naturalmente, el de las políticas educativas llevadas a cabo». Todo lo anterior estaría sujeto al desarrollo de un estudio específico que analice estos indicadores.

¹⁹⁸ (FOCES GIL, 2015) señala, en cuanto a la alfabetización de España, lo siguiente: «Podemos considerar, pues, que hay siete comunidades autónomas (Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura y Murcia, a las que sumáramos las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) que configuran lo que podemos denominar históricamente la España analfabeta. La España de transición la configurarían dos comunidades autónomas: Aragón y Galicia. Por último, la España alfabetizada la compondrían ocho comunidades autónomas: Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y el País Vasco».

No obstante, en la presente comparación hemos demostrado por medio de los indicadores comparados que la gobernanza de la educación influye en el resultado de la educación, pero no es por si solo suficiente para la mejora del mismo. Por todo ello, el presente estudio aportaría alguna pieza al puzle de la educación en su análisis del grado de influencia que tienen sobre su resultado la institución y la gobernanza, siendo este análisis el faro que ha guiado la selección de los casos y los indicadores y que ha dado como resultado la presente comparación.

CONCLUSIONES

En la introducción a este estudio, partíamos del desarrollo y consolidación de los estados de bienestar en las sociedades avanzadas y de la importancia de la política de educación como uno de sus pilares clave. Estudiar y analizar la política de educación es relevante desde muchas ópticas y disciplinas académicas, pero sobre todo es importante para el desarrollo de las personas como individuos y de las sociedades en la que estos viven.

En la presente investigación hemos tratado de realizar un análisis de casos de política pública de educación intentando observar la influencia de la institución, entendida como normas formales o informales, como las reglas de juego y la influencia de la gobernanza como forma de gestión de la política pública, es decir, cómo se juegan las reglas del juego. Dentro de los enfoques existentes para analizar una política pública, hemos optado por tratar de validar la influencia de la institución por medio del enfoque neoinstitucional en tres de sus ramas, la histórica, la normativa y la de elección racional, optando por un análisis neoinstitucional centrado en los actores.

Para desarrollar el análisis hemos seleccionado por su relevancia, y realizado una comparación original entre ellos, los casos de Dinamarca y España y, dentro de esta, los subcasos de las CC. AA. de Castilla y León y Madrid y hemos establecido y desarrollando algunos aspectos de su dimensión política y educativa operacionalizando los indicadores de la política de educación que nos tendrían que permitir analizar su

evolución a lo largo del tiempo, llegando a conclusiones que tratan de responder tanto a la pregunta como a la hipótesis de investigación, si bien el alcance de las conclusiones debe estar limitado a los casos analizados, por lo que habrá que llevar a cabo otros estudios para validar las hipótesis planteadas en otros casos distintos.

Para tratar de inferir la validez de la influencia de la institución en el resultado de la política de educación hemos analizado por separado la evolución de la política de educación en algunos de los indicadores en los que se puede descomponer la gobernanza, de modo que se pueda medir hasta qué punto están institucionalizados, es decir, si varían o permanecen a lo largo del tiempo o si con el cambio de los partidos políticos en el gobierno varía la forma en que se ha institucionalizado la educación obligatoria.

La política de educación es compleja de analizar y está afectada por un gran número de factores e *inputs*. Las conclusiones de la presente investigación tratan de aportar una pieza más al puzzle que conforma la política de educación, y lo hace analizando tres casos de éxito de acuerdo a la evaluación PISA.

Respecto a la validez de la primera hipótesis planteada, en el caso de Dinamarca se observa cómo los principios y normas básicas que informan la política de educación se mantienen a lo largo del tiempo con independencia del partido político que gobierna. Se trata de principios como la libertad de educación de los padres, incluso la posibilidad de educar en el propio hogar. La provisión de la educación por el Estado, sin estrechar la libertad de elección de los padres, se mantiene a lo largo del tiempo.

También se podría entender que en los momentos de crisis es cuando la institución cambia. Esto se produce en el caso de Dinamarca con el cambio del modelo de

financiación de la escuela privada, el *taximeter*, así como con la introducción de la evaluación de la educación. Ambos cambios se producen en momentos de *shock* en la educación de Dinamarca. Una vez establecidos, se mantienen, con independencia del partido que gobierna. Lo mismo podríamos decir del nivel de gasto público, que se mantiene y se refuerza con el tiempo, a pesar de que no se obtengan los resultados esperados. Se podría entender con todos estos elementos analizados que, en el caso de Dinamarca, la hipótesis primera se cumple.

En el caso de España y los subcasos de la Comunidad de Madrid y de Castilla y León, la situación es diferente. Se parte de un *shock* en términos del enfoque neoinstitucional: la transición a la democracia en España, por lo que el inicio de la institución en la educación estaría marcado por la Constitución de 1978. Esta norma y las siguientes leyes orgánicas de desarrollo establecieron un sistema en torno al derecho a la educación que se mantendrá en los elementos básicos con el transcurso del tiempo y con independencia del partido que gobierna. El cambio de Gobierno sí que produce variaciones en las leyes de educación, pero no afecta en sus elementos esenciales a los principios y normas de la educación en la forma que se estableció en su inicio.

La educación obligatoria y gratuita, el modelo descentralizado de educación, el sistema concertado de financiación pública de centros privados y la forma de participación en la educación por parte de los actores principales se establecieron con la CE y se mantendrán y reforzarán con el paso del tiempo. El hecho de la transferencia de la competencia de educación a las CC. AA no supone un *shock* o variación en los principios y normas de la educación, sino al contrario: parecería que estos influyen en la evolución de la política de educación en estas comunidades, por lo que podríamos inferir la validez de la primera hipótesis tanto en el caso de España como en los subcasos de Madrid y Castilla y León.

Respecto de la segunda hipótesis planteada, en el ámbito de la gobernanza podría parecer que Dinamarca tiene una mejor gobernanza de la educación que los otros casos objeto de este estudio. Tiene una educación más descentralizada, un mayor gasto en educación, otorga mayor libertad a los padres para elegir la educación de sus hijos y para crear centros escolares. Quizá, el ámbito donde parecería que peor está Dinamarca es en la evaluación de sus alumnos y del resto del sistema educativo, si bien, a partir de la primera evaluación de PISA, esto ha cambiado y se ha empezado a evaluar el sistema educativo. Todo con una posición socioeconómica y cultural superior a los casos de Madrid y Castilla y León.

Con todo el desarrollo anterior de los indicadores seleccionados, en el capítulo quinto realizamos la comparación de los tres casos seleccionados, sus resultados en PISA y la equidad con la que se obtenían dichos resultados. Pues bien, los resultados sorprenden, pues son lo contrario de lo esperado: Castilla y León tiene los mejores resultados, seguido de Madrid, quedando en último lugar Dinamarca. En los tres casos se obtienen resultados con una equidad muy positiva en comparación con el resto de países y regiones que se evalúan con PISA. Sorprende que Castilla y León obtiene estos resultados teniendo en cuenta el bajo nivel educativo de su población adulta con respecto a la media de España, muy inferior a la de Dinamarca y 12 puntos inferior a la de la Comunidad de Madrid.

Con todo lo anterior podríamos entender que la segunda hipótesis queda validada: la gobernanza por sí sola no es suficiente para la mejora del resultado de la educación. Existen multitud de factores que pueden afectar a la educación, como los indicadores concretos que hemos analizado, pero, quizás, debería profundizarse en otros estudios acerca de si las causas que marcan las diferencias en la educación se deben a motivos que se remontan a tiempos pasados. Así, sería deseable realizar estudios posteriores al

presente que amplíen el ámbito de la investigación y nos permitan explorar alternativas que den respuesta a la razón del éxito de Castilla y León. No debemos terminar estas conclusiones sin hacer alguna reflexión acerca de los indicadores analizados y extraer alguna idea acerca de ellos.

La descentralización de la educación, siendo esta una forma de autoridad, parecería no influir de manera relevante en el resultado de la educación obligatoria. El gasto público en educación obligatoria a partir de un determinado presupuesto parecería no influir de manera relevante en su resultado. La financiación pública o privada de la educación obligatoria en los casos donde esta es gratuita no sería determinante en el resultado que ofrece.

Se diría que la evaluación de los alumnos puede influir en un mejor resultado de la educación obligatoria en términos de conocimiento, siendo este uno de los aspectos en los que menos énfasis pone Dinamarca, aunque debería ser objeto de estudio y análisis para otras investigaciones, pues aportaría más piezas al puzle que conforma la educación. La evaluación de los profesores y de centros escolares parecería que es relevante para mejorar el resultado de la educación obligatoria.

En el ámbito de la equidad, podríamos entender que la posición socioeconómica y cultural de los padres de los alumnos es el factor que más influye en el resultado de estos, no siendo relevante el hecho de que el centro al que acude el alumno sea público o privado. Esto podría hacernos concluir que fomentar la libertad de elección de centro escolar por parte de los padres no favorece la inequidad de la educación, y se podría favorecer, si bien debería ser objeto de análisis posteriores para concretar la realidad de esta posibilidad. Además, debe ponerse en comparación con el éxito de Castilla y León, dada su inferior posición socioeconómica de partida frente a los otros casos.

Por tanto, sería deseable continuar la investigación añadiendo factores o indicadores y ampliando el número de casos objeto de análisis, pues constituiría un aporte más en el camino de la mejora de la educación.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2007). *La implementación de las políticas*. MEXICO, D.F.: MIGUEL ANGEL PORRÚA.

AGUILERA DE PRAT, C. (2001). *La Transición política en España 1975-1982*. En I. Crespo Martínez, & P. Oñate Rubalcaba, *Política y Gobierno en España* (págs. 39-57). Valencia: Tirant Lo Blanch.

AGUILERA DE PRAT, C. (2001). *La Transición política en España 1975-1982*. En I. Crespo Martínez, & P. Oñate Rubalcaba, *Política y Gobierno en España* (págs. 39-57). Valencia: Tirant Lo Blanch.

ALEGRE CANOSA, M. A., & SUBIRATS HUMET, J. (2016). *Sistemas y políticas educativas comparadas: transformaciones, convergencias y divergencias en los países europeos*. en e. del pino, & m. j. rubio Lara, *los estados del bienestar en la encrucijada, políticas sociales en perspectiva comparada* (págs. 342-369). MADRID: TECNOS.

ANDERSEN, S.C (2008). "Private schools and the parents that choose them: empirical evidence from the Danish school voucher system". *Scandinavian Political Studies*, 31(1), 44-68.

ARAGON REYES, M. (2015). *Las competencias del Estado y las comunidades autónomas sobre Educación*. En R. CABALLERO SANCHEZ, *Sistema educativo y descentralización territorial* (págs. 103-110). Madrid: IUSTEL.

ARIAS, X., & CABALLERO, G. (2013). *De la nueva economía institucional al análisis institucional moderno de las ciencias sociales*. En X. C. ARIAS, & G. CABALLERO, *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas* (págs. 17-41). Madrid: CIS.

- ASTIZ, M.F (2011). “Los desafíos de la educación comparada contemporánea para informar el debate político-educativo: una perspectiva teórico-metodológica”, Revista Latinoamericana de Educación Comparada (2) 63-72.
- BAIRD, J.-A., TALIA, I., JOHNSON, S., STOBART, G., & GUOXING, Y. (2011). Policy effects of PISA. Oxford: Oxford University.
- BALLING RASMUSSEN, J (2006). The changes in evaluation of the educational system in Denmark after PISA. Danish Ministry of Education.
- BAÑÓN I MARTINEZ, R., & TAMBOLEO GARCIA, R. (2015). Experiencias latinoamericanas de gobernanza y gestión pública. Madrid: Fragua.
- BECK, J. C., ARTHUR, G. F. K: (1991) “Politics of Educational Reform: The Experience of a Foreign Technical Assistance Project”, Educational Policy, vol. 5, no 3, pag 312-328
- BENTANCUR, N. (2013). Gobernanza y diseño institucional. marco conceptual y análisis de casos (regulación y gobierno del sistema educativo en Uruguay). revista internacional investigación ciencias sociales, 119-143.
- BONAL, X., RAMBLA, X., CALDERON, E., & NURIA, P. (2005). La descentralización educativa en España. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- BULCOURF, P., & CARDOZO, N. (2008). ¿POR QUÉ COMPARAR POLÍTICAS PÚBLICAS? Obtenido de <http://www.flacsoandes.edu.ec>:
http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1252898778.politica_comparada_A.pdf
- CABALLERO MIGUEZ, G. (2007). Nuevo institucionalismo en Ciencia Política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción. RIPS, 9-27.
- CALERO, J.; BONAL, X.: Política educativa y gasto público en educación. Ediciones Pomares. 1999.
- CALERO, J., & BONAL, X. (2004). La financiación de la educación en España. En V. Navarro, El estado del bienestar en España (págs. 183-207). Madrid: TECNOS.

CABALLERO, G., & ARIAS, X. (2013). De la nueva economía institucional al análisis institucional moderno de las ciencias sociales. en g. caballero, & x. c. arias, nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas (págs. 17-40). MADRID: CIS.

CARABAÑA, J. (2006). La dialéctica de la centralización y descentralización. En A. Schleicher, Políticas educativas de éxito: análisis a partir de los informes de PISA (págs. 125-129). Madrid: Santillana.

CARABAÑA, J. (2008). PISA 2006: sin novedad. Claves de razón práctica nº179, 22-29.

CARABAÑA, J. (2008). LAS DIFERENCIAS ENTRE PAÍSES Y REGIONES EN LAS PRUEBAS PISA. Madrid: Colegio de Eméritos.

CARABAÑA, J. (2016). La inutilidad de PISA para las escuelas. Madrid: Catarata.

COASE, R (1984); «The new institutional Economics». Journal of institutional and theoretical Economics, 229-231

COLINO, C. (1997). Estudio comparativo de políticas públicas: una subdisciplina en la encrucijada de la Ciencia política. En L. LOPEZ NIETO, democratización y políticas sociales (págs. 33-106). MADRID: UNED.

COMISION EUROPEA. (2001). Libro Blanco sobre la gobernanza. Bruselas: UE. Obtenido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A110109>

COMISION EUROPEA (2010). COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Bruselas: Unión Europea.

COMUNIDAD DE MADRID. (2014). Evaluación Internacional PISA 2012. Madrid: Comunidad de Madrid.

CONSEJO ESCOLAR COMUNIDAD DE MADRID. (2003). Informe sobre la situación de la enseñanza no universitaria en la Comunidad de Madrid. Madrid: Consejería educación.

- CONSEJO ESCOLAR COMUNIDAD DE MADRID. (2004). Informe sobre la situación de la enseñanza no universitaria en la Comunidad de Madrid. Madrid: Consejería educación.
- CONSEJO ESCOLAR COMUNIDAD DE MADRID. (2005). Informe sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid. Madrid: Consejería de la Comunidad de Madrid.
- CONSEJO ESCOLAR COMUNIDAD DE MADRID. (2009). Situación del sistema educativo de la Comunidad de Madrid. Madrid: Consejería de educación de la Comunidad de Madrid.
- CONSEJO ESCOLAR COMUNIDAD DE MADRID. (2012). Informe 2012 sobre la situación de la Enseñanza no Universitaria en la Comunidad de Madrid. Madrid: Consejería de Educación.
- CONSEJO ESCOLAR JUNTA DE CASTILLA Y LEON. (2002). Informe sobre la situación del Sistema educativo de Castilla y León. Valladolid: Junta de Castilla y León.
- CONSEJO ESCOLAR JUNTA DE CASTILLA Y LEON. (2003). Informe sobre la situación del Sistema educativo de Castilla y León. Valladolid: Junta de Castilla y León.
- CONSEJO ESCOLAR JUNTA DE CASTILLA Y LEON. (2004). Informe sobre la situación del Sistema educativo de Castilla y León. Valladolid: Junta de Castilla y León.
- CONSEJO ESCOLAR JUNTA DE CASTILLA Y LEON. (2005). Informe sobre la situación del Sistema educativo de Castilla y León. Valladolid: Junta de Castilla y León.
- CONSEJO ESCOLAR JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. (2009). Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Valladolid: Junta de Castilla y León.
- CONSEJO ESCOLAR JUNTA DE CASTILLA Y LEON. (2012). Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2011-2012. Valladolid: Consejería de educación Castilla y León.
- CORREAS SOSA, I. (2009). Valoración del cumplimiento de los fines del Estado social por las políticas públicas desarrolladas en España entre los años 1989 y 2000. Madrid: CEU.

- CRESPO GONZALEZ, J. (2015). Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel. Madrid: INAP.
- CROWSON, R., LOWE BOYD, W., & MAWHINNEY, H. (1996). the politics of education and the new institutionalism, reinventing the American school. Washington: the falmer press.
- DACIN, T., & DACIN, P. (2008). Traditions as institutionalized practice: Implications for deinstitutionalization. En R. Greenwood, O. Christine, K. Sahlin, & S. Roy, The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism (págs. 327-352). Londres: SAGE.
- DALE, R., & ROBERTSON, S. (2007). new arenas of education governance- reflections and directions. en k. martens, a. rusconi, & k. leuze, new arenas of education governance (págs. 217-229). new york: palgrave macmillan.
- DANISH MINISTRY OF EDUCATION. (1984). Education in Denmark. The Education System. Copenhagen: Ministry of education and research.
- DANISH MINISTRY OF EDUCATION. (1984). THE DANISH EDUCATION SYSTEM. Copenhagen: Danish Ministry of education.
- DANISH MINISTRY OF EDUCATION. (1992). The education system. Copenhagen: Danish Ministry of Education and Research.
- DANISH MINISTRY OF EDUCATION&RESEARCH. (1992). Development of education 1990-1992 National report of Denmark. Copenhagen: Ministry of Education and Research.
- DANISH MINISTRY OF EDUCATION&RESEARCH (1992). The education system. Copenhagen: Ministry of Education and Research.
- DANISH MINISTRY OF EDUCATION&RESEARCH. (1993). Facts and figures. Education Indicators Denmark. Copenhagen: Ministry of Education and Research.
- DANISH MINISTRY OF EDUCATION (2000). Private schools in Denmark.
- DANISH MINISTRY OF EDUCATION (2008). Reviews of national policies for education 2008.

DANISH MINISTRY OF EDUCATION, statistical publication (2010). Facts and key figures in education 2009.

DEL PINO, E., & RUBIO LARA, M. (2016). el estudio comparado de las transformaciones del estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología, temas de investigación. en e. del pino, & m. j. rubio Lara, los estados del bienestar en la encrucijada, políticas sociales en perspectiva comparada (págs. 27-68). Madrid: Tecnos.

DEL TORO, R., & MORCILLO, J. G. (2011). Las actividades de campo en educación secundaria. Un estudio comparativo entre Dinamarca y España. Enseñanza de la Ciencia de la tierra, 39-47.

DENMARK. MINISTRY OF EDUCATION (1998). The education system. Copenhagen: Ministry of Education.

DENMARK. MINISTRY OF EDUCATION (2010). The Education System. Copenhagen: Ministry of Education Denmark.

DENMARK. MINISTRY OF EDUCATION&RESEARCH (1992). The education system. Copenhagen: ministry of Education and Research.

DENMARK, MINISTRY. OF EDUCATION. (1950). Primary and lower secondary education in Denmark. Copenhagen: Ministry of Education.

DENMARK MINISTRY OF EDUCATION. (2012). Education and training in Denmark. Copenhagen: Ministry of education Denmark.

DENTE, B., & SUBIRATS, J. (2014). Decisiones públicas. Barcelona: Ariel.

DIMAGGIO, P AND POWELL. «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields »; American Sociological Review, Vol. 48, No. 2 pp. 147-160

DOWDING, K (1994).The Compatibility of Behaviouralism, Rational Choice and 'New Institutionalism' Journal of Theoretical Politics January 1994 vol. 6 no. 1 pag 105-117

- DOWNS, A (1957). «An economic theory of political action in a democracy». The Journal of political Economy, Volume 65,135-150
- ECHEBARRIA, K., & XAVIER, M. (1999). La especificad de la gestión pública: El concepto de management público. En C. Losada i Marrodán, ¿De burócratas a gerentes? (págs. 15-47). Washington: Banco interamericano de Desarrollo.
- ESCOLANO BENITO, 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 de bienestar. Valencia: Insitució Alfons El Magnànim.
- EURYDICE (1995) Estructuras de los sistemas educativos y de forma inicial en la Unión Europea. European Commission.
- EURYDICE (1997) Una década de reformas en la educación obligatoria de la Unión Europea. European Commission.
- EURYDICE (2004) Evaluación de los centros de enseñanza obligatoria en Europa. European commission.
- EURYDICE (2009/2010) Organization of the education system in Denmark. European commission.
- EURYCIDÉ. (2012). Cifras clave de la educación en Europa 2012. Paris: Comisión Europea.
- EURYDICE. (2012). Cifras clave de la educación en Europa 2012. Paris: Comisión Europea.
- FERNANDEZ, A. (2008). las políticas públicas. en m. Caminal Badia, manual de ciencia política (págs. 495-517). Madrid: Tecnos.
- FERNÁNDEZ, J. M (1999). Manual de política y legislación educativas. Madrid: Síntesis, D.L. 1999
- FERRER, F., CASTEL, J., & VALIENTE, I. (2009). Equitat, excelencia i eficiència educativa a Catalunya, un anàlisi comparada. Barcelona: Mediterrànea.

FERRERA, M. (1995). Los estados del bienestar del sur en la Europa social. En S. Sarasa, & L. Moreno, El Estado del bienestar en la Europa del Sur (págs. 85-112). Madrid: CSIC.

FOCES GIL, J. (2015). Política y administración de la educación en el estado autonómico (1978-2014). Desigualdades regionales y cohesión del sistema educativo. Estudio de un caso singular: Castilla y León. Valladolid: UNED.

FRIAS DEL VAL, A (2010) La autonomía de los centros docentes: un equilibrio necesario- CEE Participación Educativa, 13, marzo 2010, pp. 42-61

GALINSOGA JORDA, A. (2011). Acerca del federalismo polifónico y la gobernanza multinivel: la organización de la armonía. En s. Stavridis, c. Cancela, C. Ponce de León, & G. Georgina, Gobernanza global multi-nivel y multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina (págs. 15-24). Zaragoza: Universidad Zaragoza.

GARCÍA GARRIDO, J. L. (1986) Fundamentos de educación comparada. Madrid, Dykinson.

GARCIA GARRIDO, J. L. (1996). Fundamentos de educación comparada. Madrid: Dykinson.

GARCÍA GARRIDO, J.C Y GARCÍA RUIZ, M. J. (2004) Guía didáctica. Política comparada de la educación. Madrid, UNED.

GARCÍA GARRIDO, J. L. y GARCÍA RUIZ, M. J. (2005). Temas candentes de la educación en el siglo xxi. Madrid, Ediciones académicas.

GARCIA RUIZ, M. J. (2010). Estudio comparativo de la educación: Finlandia y Comunidad de Madrid. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.

GARGALLO LÓPEZ (2003). Un modelo de evaluación del sistema educativo. Revista española de pedagogía. Valencia. Pag33-60

GONZÁLEZ GÓMEZ, A. (2006). La cooperación multilateral institucionalizada: Las Conferencias Sectoriales. En L. LÓPEZ NIETO, Relaciones intergubernamentales en la España Democrática interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación (págs. 97-115). Madrid: Dykinson.

- GRAU, M (2002): “El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis”. En: GRAU, M. y MATEOS, Araceli (eds.), Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos. Valencia: Tirant lo blanch.
- GREENE, J. P., & BUCK, S. (2010). “Education vouchers”. *Education next*, 10(1), 37-43.
- GREEN-PEDERSEN, C (1999) “The Danish welfare state under bourgeois reign, the dilemma of popular entrenchment and economic constraints”. *Scandinavian Political Studies*, 22(3), págs. 243-260.
- GREVE, B (2010). “Welfare state and social policies in a time of economic crisis. Case of Denmark”. *Revista internacional del trabajo social y ciencias sociales*, 32-43.
- GONZÁLEZ-CHAVARRIA, A. (2014). Análisis institucional multiagente: el problema de estructuración y agencia en la explicación de la emergencia de estructuras de gobernanza. *revista de estudios sociales* N°49, 190-204.
- GUTIÉRREZ DÍAZ, E (2014). *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*”, Gema Pastor Albaladejo (edit). Tirant lo Blanch. Valencia.
- HALL, P., & TAYLOR, C. (1996). Political science and the tree new institutionalism. *Political studies* N°44, 952-973.
- HANSEN, F (2009) “Educational evaluation in Scandinavian countries: converging or diverging practices?” *Scandinavian Journal of Educational Research*. (1)71-87.
- HANSON, M. (2000). *Democratization and Educational Decentralization in Spain: A Twenty-Year Struggle for Reform*. The World Bank, Country Studies, Education Reform and Management Publication Series, Vol. 1, Num. 3.
- HARGUINDEGUY, J.-B. (2013). *análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.
- HOEBINK, P. (1998) "Coherencia y política de desarrollo en la Unión Europea", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 2, verano 1998.
- HUGHES, O. E. (2012). *Public Management and Administration*. Nueva York: palgrave macmillan.

- INCE. (2000). Sistema estatal de indicadores de la educación. Madrid: Ministerio de educación y cultura.
- INECSE. (2003). Resultado en España del estudio PISA 2000, conocimientos y destrezas de los alumnos a los 15 años. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- INECSE. (2005). Evaluación PISA 2003, Resumen de los primeros resultados en España. Madrid: Ministerio Educación y Ciencia.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. (2006). Informe PISA 2003, aprender para el mundo de mañana. Resultados Castilla y León. Valladolid: Junta de Castilla y León.
- JYDEBJERG, U. (1999). El fracaso escolar en Dinamarca. En S. Molina García, El fracaso escolar en la Unión Europea (págs. 83-90). Madrid: Egido.
- KEHM, B. (2012). La nueva gobernanza de los sistemas universitarios. Madrid: Octaedro.
- KOOIMAN (2005) Gobernar en gobernanza. En C. y. Martínez, La gobernanza hoy: 10 textos de referencia (págs. 57-83). Madrid: INAP.
- LANDMAN, T (2011) Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación. Madrid: Alianza editorial.
- LEVIN , B. (2003). Approaches to Equity in Policy for Lifelong Learning . Paris: OCDE.
- LEVIN, H; KELLEY, C (1999); Economía de la educación / coord. por Esteve Oroval Planas, Ariel págs. 183-208
- LIJPHART, A, (2000). Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Ariel.
- LINDBLOM, C. (1959). The science of muddling through. PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, 79-88.

LÓPEZ NIETO, L (2011). “El sistema político de Dinamarca”. En Chavarri Sidera, P. y Delgado Sotillos, I. (coord.): *Sistemas políticos contemporáneos* (423-452). Madrid: UNED.

LÓPEZ NIETO, L (2016). Notas sobre el rendimiento de los sistemas electorales en España (1976-2015). *Revista latinoamericana de política comparada*, N°. 11, 2016, págs. 69-107

LOWI, T.J (1964); “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”. *World Politics*, 16, 677-755

LOWNDES, V., & MARK, R. (2013). *Why institutions matter. the new institutionalism in political science*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

LUEBBERT, G. M. (1997). *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia. Clases sociales y orígenes políticos de los regímenes de la Europa de entreguerras*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

MAHONEY&THELEN (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. CAMBRIDGE.

MAYNTZ (1993)

MAYNTZ (2005) nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza En C. y. Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 83-99). Madrid: INAP.

MARCH, J., & OLSEN, J. (1984). THE NEW INSTITUTIONALISM: ORGANIZATIONAL FACTORS IN POLITICAL LIFE. *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW* N°78, 738-749.

MARCHESI, A. (2000). *Controversias en la educación española*. Madrid: Alianza.

MARCHESI, A., & PEREZ, E. M. (2003). La comprensión del fracaso escolar. En A. Marchesi y C. Hernández Gil, *El fracaso escolar. Una perspectiva internacional* (págs. 25-50). Madrid: Alianza Editorial.

MARCH, J., & OLSEN, J. (1984). THE NEW INSTITUTIONALISM: ORGANIZATIONAL FACTORS IN POLITICAL LIFE. *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW* N°78, 738-749.

- MARSH, DAVID Y R. A. W. RHODES. 1992. Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press
- MARSH y SMITH, 2000 Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach Political Studies. Volume 48, Issue. Pages 4–21
- MARTENS, K., & NIEMANN, D. (2013). When Do Numbers Count? The Differential Impact of the PISA Rating and Ranking on Education Policy in Germany and the US. Journal of the International Association for the Study of German Politics, 314-332.
- MCKYNSEY. (2007). ¿Cómo hicieron los mejores sistemas educativos del mundo para alcanzar sus resultados? MCKYNSEY. PIERSON, P (2004) Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis. Princeton, Princeton University Press. pp. 17-53.
- MECD (2010-2011). Objetivos Educativos Europeos y españoles. Estrategia Educación y Formación 2020. Madrid: Ministerio de Educación.
- MECD. (2013). PISA 2012 Informe español. Resultados y contexto. Madrid: MECD.
- MECD (2014). Sistema estatal de indicadores de la educación 2014. Madrid: Ministerio de Educación.
- MEYER, H.-D., & ROWAN, B. (2006). Institutional analysis and the study of education. en h.-d. Meyer, & b. rowan, the new institutionalism in education (pág. 1-14). New York: state university of New York.
- MOLINA GARCIA, S. (1999). El fracaso escolar en España. En S. MOLINA GARCIA, El fracaso escolar en la Unión Europea (págs. 91-110). Madrid: Egido Editorial.
- MORENO, L., & MARI-KLOSE, P. (2016). En E. DEL PINO y M. RUBIO LARA, Los Estados del Bienestar en la encrucijada, política sociales en perspectiva comparada (págs. 139-160). MADRID: TECNOS.
- MORENO ORTIZ, R. (2010). Neoinstitucionalismo: aproximaciones teóricas para comprender la eficiencia Pública. Obtenido de upcommons.upc.edu:
https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/12825/05_Moreno_Roberto_neo.pdf;sequence=1.

- MUÑOZ ARNAU, J (2010). Derechos y libertades en la política y la legislación educativas españolas. Pamplona: EUNSA
- NAVARRO, V. (2004). El Estado del bienestar en España. En V. NAVARRO, El Estado del bienestar en España (págs. 15-32). MADRID: TECNOS.
- NORTH, D. C. (1991) 'Institutions', The Journal of Economic Perspectives (1986-1998), 5 (1), 97-112.
- NORTH, D. (1990). INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE. CAMBRIDGE: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.
- OBINGER H, Peter Starke, Julia Moser, Claudia Bogedan, Edith Gindulis, and Stephan Leibfried I. (2011 Transformations of the Welfare State: Small States, Big Lessons Oxford University
- OCDE. (1962). Country reviews Denmark. Belgium: OCDE.
- OCDE. (1980). Financing, organization and governance of education for special populations, Denmark. Paris: OCDE.
- OCDE. (1982). Education and Equality, some aspects of social inequality in Education in Denmark. Paris: OCDE.
- OCDE. (1993). Educational policy review: Denmark. Paris: OCDE.
- OCDE. (2004). Denmark, Lessons from PISA 2000. Paris: OCDE.
- OCDE. (1998 a 2012). Education at a glance OECD Indicators. Paris: OCDE.
- OCDE. (2007). PISA 2006 Programa para la Evaluación de los alumnos. Paris: OCDE.
- OCDE. (2014). Education policy outlook Demark. Paris: OCDE.
- OCDE. (2015). Panorama de la educación 2015. Paris: OCDE.
- OCDE (2006) Funding systems and their effects on higher education systems, Denmark. OCDE.

- OCDE PISA Informe (2009): Resumen ejecutivo. Paris: OCDE.
- OLIVERA LAHORE, C. E. (2008). Introducción a la educación comparada. San José: Universidad Estatal a Distancia.
- OROVAL, E (1999); Economía de la educación / coord. por Esteve Oroval Planas, Ariel, págs. 1-17
- OSBORNE, S. (2010), Editor, "The new public governance", Routledge.
- OSTROM, E. (1990). Governing the Commons: The evolution of Institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press.
- OSTROM, E (1999) "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework" en Paul A. Sabatier (ed.) Theories of the Policy Process. Boulder, Colorado, Westview Press, pp. 35-71.
- PARRADO, S. (2008). ¿Que son los enfoques en ciencia política? Madrid, España: UNED.
- PARSONS, W. (2007). Políticas públicas, una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- PATRINOS, H.A (2001) School Choice in Denmark. Mimeo, World Bank.
- PENNINGS, P.; KEMAN, H.; Y KLEINNIJENHUIS, J. (1999): Doing research in political science: an introduction to comparative methods and statistics. Londres.
- PETERS, G. (1999) Institutional theory in political science, the new institutionalism, Gedisa Editorial.
- PEDRO, F. (2004). Una perspectiva comparativa sobre la calidad de la enseñanza en España. En V. Navarro, El Estado del bienestar en España (págs. 161-207). Madrid: Tecnos.
- PÉREZ GARCÍA, F., & URIEL JIMÉNEZ, E. (2016). Cuentas de la educación en España 2000-2013. Recursos, gastos y resultados. Madrid: Fundación BBVA.
- PEREZ NIETO, L. (2005). el estado del bienestar y las políticas públicas. en m. p. Sánchez, análisis de políticas públicas (págs. 13-30). granada: Universidad de Granada.

- PEREZ SANCHEZ, M. (2005). análisis de políticas públicas. granada: universidad de granada.
- PETERS&PIERRE (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?. En C. y. Martínez, La gobernanza hoy:10 textos de referencia (págs. 37-57). Madrid: INAP.
- PIERSON, P. (2000). “Increasing return, path dependence, and the study of politics”. American Political Science Review, 94, 2, 251-267.
- PRATS CATALA, J. (2005). Modos de gobernación en las sociedades globales. En C. y. Martínez, La gobernanza hoy:10 textos de referencia (págs. 145-173). Madrid: INAP.
- PRATS CATALÀ, JOAN (2005). “Modos de Gobernación de las Sociedades Globales” en Agustí Cerrillo i Martínez (Coord.), La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 145-172.
- PUELLES BENITEZ, M (1979). Tesis Política y legislación educativas en la España contemporánea / Manuel de Puelles Benítez. Madrid Universidad Complutense de Madrid.
- QUINTANA, C. L., & GIL-RUIZ GIL-ESPARZA, J. I. (2007). El gasto público en España en un contexto descentralizado. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- RAMOS GALLARIN, J (2006). Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema español de relaciones intergubernamentales. En L. LÓPEZ NIETO, Relaciones intergubernamentales en la España Democrática interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación (págs. 116-132). Madrid: Dykinson.
- RHODES, R.A.W. (1997). Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability, Buckingham: Open University Press.
- RHODES, R.A.W. (2005). “La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 99-122.
- RIKER, W. H. (1962). The theory of political coalitions, New Haven, Yale University press.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1995). «La política social en España», en S. Sarasa, y M. Luis, El estado del bienestar.
- RUBIO LARA, M. J. (2002). el estado de bienestar. en a. de Blas guerrero, & j. pastor verdu, fundamentos de ciencia política (págs. 113-119). MADRID: UNED.
- SALVADOR SERNA, M. (2003). tesis doctoral en ciencia política: instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las comunidades autónomas. Barcelona, España.
- SAN SEGUNDO, M. J. (2005). Economía de la educación. Madrid: Síntesis.
- SAN SEGUNDO, M. (2010). El modelo español de subvenciones: segmentación del alumnado y regulación. En J. DÍAZ MALLEDO, Financiación de la enseñanza obligatoria: los bonos escolares en la teoría y en la práctica (págs. 161-193). Madrid: FUNCAS.
- SARRAMONA, J. (2004). Factores e indicadores de calidad en la educación. Editorial Octaedro.
- SCHARPF, FRITZ W. 1997. Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview Press.
- SCHLEICHER, A (2006). La mejora de la calidad y de la equidad en la educación: retos y respuestas políticas. En A. Schleicher, Políticas educativas de éxito: análisis a partir de los informes de PISA (págs. 11-49). Madrid: Santillana.
- SCHINDLER, B. (2008). “Private school diversity in Denmark’s national voucher system”. Scandinavian journal of Educational research (4) 331-354.
- SUBIRATS, J. (1994). análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: ministerio para las administraciones públicas.
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C., & VARONE, F. (2012). análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- TRINIDAD REQUENA, A. (2012). Los orígenes de la escuela de masas y de la sociología de la educación. En A. TRINIDAD REQUENA, & J. GÓMEZ GONZÁLEZ,

Sociedad, familia, educación una introducción a la sociología de la educación (págs. 32-47). Madrid: Tecnos.

VAILLANT, D. (2011). La gobernanza educativa y los incentivos docentes: los casos de Chile y Uruguay. revista uruguaya de ciencia política N°21, 119-139.

VALLÉS, J. (2006). ciencia política, una introducción. Barcelona: Ariel.

VEGAS, E., COFFIN, C.(2015). Cuando el gasto en la educación importa: Un análisis empírico de información internacional reciente. Documento de trabajo del BID n°574.

VIBEKE, A (2007). "Transparency and Openness. A Reform or Education Policy?", Scandinavian Political Studies. PAG 38-61

VILLAMAR MANERO, P (2005). Tesis: La libertad de elección en educación: análisis pedagógico de la situación nacional e internacional. Madrid. Universidad Complutense de Madrid

VILLAR, A. (2012). Educación y desarrollo PISA 2009 y el sistema educativo español. Bilbao: Fundación BBVA.

WAISSBLUTH, M., ARREDONDO, C., QUIROGA, V., & DIEZ, S. (2010). las restricciones a la reforma educativa en Chile: perspectiva neoinstitucional y escenarios futuros. reforma y democracia n°47, 1-31.

WEAVER, R., & ROCKMAN, B. (1993). ¿Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad. Washington: The Brookings

ZUBRIGGEN, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. Revista de Ciencia Política, vol. 26, núm. 1, Universidad Católica de Chile, 67-83.

ZURBRIGGEN, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. Nueva Época, 181-208.

Webgrafía.

-Barómetros CIS.

http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/depositados.jsp?pagina=3&orden=1&desc=null

-Estudios internacionales educación.

<http://www.mecd.gob.es/inee/publicaciones/estudios-internacionales.html>

-Eurobarómetros. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm>

-Indicadores del sistema estatal de indicadores de la educación

<http://www.mecd.gob.es/inee/sistema-indicadores/indicadores-ediciones-anteriores.html>

-Informes del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Actuaciones_FA&cid=1142555549082&idConsejeria=1109266187254&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227481&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura

-Informes del Consejo Escolar de la Junta de Castilla y León.

<http://www.educa.jcyl.es/cescolar/es/informacion-especifica/publicaciones/consejo-escolar-castilla-leon>

-Ministerio de Educación de Dinamarca: <http://www.eng.uvm.dk/>

-Agencia de evaluación Dinamarca: <http://english.eva.dk/>

-OCDE education:

http://www.oecd.org/topic/0,3699,en_2649_37455_1_1_1_1_37455,00.html

-OCDE. (1998 a 2012). Education at a glance OECD Indicators. Paris: OCDE.

http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2000_eag-2000-en

-PISA:

http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html

-PROCURADOR COMÚN CASTILLA Y LEÓN (2012). Informe año 2012.

https://www.procuradordelcomun.org/archivos/informesanualescapitulos/1_1368530986.pdf