

Artículo de Investigación

Políticas públicas comparadas (pre-COVID y post-COVID) en atención a menores en situación de desventaja social en las escuelas españolas

Comparative public policies (pre-COVID and post-COVID) in care for socially disadvantaged children in Spanish schools

Miguel Urrea Canales¹: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.

miguel.urra@der.uned.es

Francisco Javier García-Castilla: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.

fjgarcia@der.uned.es

Fecha de Recepción: 26/11/2024

Fecha de Aceptación: 27/12/2024

Fecha de Publicación: 01/01/2025

Cómo citar el artículo

Urrea, M. y García-Castilla, F. J. (2025). Políticas públicas comparadas (pre-COVID y post-COVID) en atención a menores en situación de desventaja social en las escuelas españolas [Comparative public policies (pre-COVID and post-COVID) in care for socially disadvantaged children in Spanish schools]. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 01-24. <https://doi.org/10.31637/epsir-2025-494>

Resumen

Introducción: Se planteó la hipótesis de que la crisis de los años 2020 y 2021, en el ámbito educativo afectó principalmente a los colectivos más vulnerables y, por eso, tras la pandemia contamos con políticas públicas más robustas para la atención de sus necesidades. **Metodología:** Se compararon las políticas educativas de educación primaria de atención a colectivos más vulnerables desarrolladas en la pre y post pandemia, en las distintas comunidades autónomas y a nivel estatal. **Resultados:** Se identifica un énfasis en las medidas sanitarias y logísticas, mínimos avances estructurales en la atención a menores en situación de

¹ **Autor Correspondiente:** Miguel Urrea Canales. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.

desventaja social y unos programas de refuerzo limitados. **Discusión:** Se confirma que el énfasis en los aspectos logísticos y sanitarios dejó de lado otros aspectos, que los avances estructurales en atención a colectivos vulnerables han sido insuficientes y que los programas de refuerzo tienen margen de mejora. Los docentes de primaria estuvieron, en general, de acuerdo con lo anterior. Además, se identifican recomendaciones nacionales e internacionales que no fueron atendidas. **Conclusiones:** Se descarta la hipótesis planteada. la situación excepcional vivida durante la pandemia no sirvió como revulsivo para las políticas de inclusión educativa.

Palabras clave: políticas públicas; escuela; desventaja social, colectivos vulnerables; inclusión; diversidad; menores; educación primaria.

Abstract

Introduction: The hypothesis was raised that the crisis of 2020 and 2021, in the educational field, mainly affected the most vulnerable groups and, therefore, after the pandemic we have more robust public policies to address their needs. **Methodology:** The educational policies of primary education to care for the most vulnerable groups developed in the pre- and post-pandemic, in the different autonomous communities and at the state level were compared. **Results:** An emphasis on health and logistical measures, minimal structural advances in the care of minors in situations of social disadvantage, and limited reinforcement programs are identified. **Discussions:** It is confirmed that the emphasis on logistical and health aspects left aside other aspects, that structural advances in care for vulnerable groups have been insufficient and that reinforcement programs have room for improvement. Primary teachers generally agreed with this. In addition, national and international recommendations that were not addressed are identified. **Conclusions:** The proposed hypothesis is discarded. The exceptional situation experienced during the pandemic did not serve as a stimulus for educational inclusion policies.

Keywords: public policies; school; social disadvantage, vulnerable groups; inclusion; diversity; minors; primary education.

1. Introducción

La pandemia del COVID19 supuso un gran reto en todos los ámbitos. Por supuesto, el sanitario, pero también el logístico, el laboral, el empresarial, el familiar, el psicológico o el educativo. En todas estas áreas, los poderes públicos tuvieron que responder, bajo una gran presión y a gran velocidad, a numerosas dificultades. En un momento extraordinario, se debieron tomar medidas políticas extraordinarias.

En el caso del sector educativo, 1.600 millones de alumnos de todo el mundo vieron truncados sus estudios y esta situación afectó en mayor medida a los colectivos más vulnerables, como los habitantes de zonas urbanas a industriales económicamente deprimidas, zonas rurales, niñas, refugiados, personas con discapacidad o desplazados (O.N.U. 2020).

En España, en el curso 2019-2020, durante la fase de cuarentena de la pandemia, prestaban servicio 13.894 centros que ofrecían estudios de educación primaria, que sumaban un total de 2.907.214 estudiantes (Ministerio de Educación, 2022). Para el curso 2020-2021, en el que se comenzaron a levantar algunas restricciones, se contabilizaron 13.896 centros (dos más) y 2.843.852 estudiantes (63.362 menos).

Recordemos lo que hay detrás de estas cifras: cuando un niño o una niña deja de ir a la escuela y tiene que quedarse encerrado en casa, con suerte conectado a algunas horas de clases digitales, pierde la posibilidad de acceder directamente a los conocimientos, el apoyo directo de sus docentes o la interacción con sus iguales, entre otros.

Además, si ese niño o niña pertenece a una familia en situación de desventaja social, sufre pérdidas de aprendizaje mucho más intensas, que están relacionadas con la profundización de sus desigualdades en el presente y con pérdidas de oportunidades en el futuro (Collado *et al.* 2021). No es de extrañar que la proporción de niños, niñas y adolescentes que “se siente a menudo infeliz, desanimado o lloroso” aumentó de un 8,4% a un 18,1% entre 2017 y 2021 (Ferrero *et al.* 2022).

Con carácter general, gobiernos, familias, alumnado y docentes de primaria tuvieron que enfrentar grandes retos, como asumir el cierre de escuelas, lo que incrementaba las desigualdades, cambiar los hábitos de estudio, reorganizar digitalmente un curso ya comenzado y reestructurar las dinámicas familiares (Arellanos-Carrión, 2023). Por eso, desde el Estado y las Comunidades Autónomas se realizó un gran esfuerzo legislativo y presupuestario, con el objetivo de que los impactos negativos de la pandemia en el ámbito educativo fueran amortiguados de la mejor manera posible.

Desde este contexto, se planteó la hipótesis de que la crisis de los años 2020 y 2021, en el ámbito educativo afectó principalmente a los colectivos más vulnerables y, por eso, se fortalecieron las políticas públicas que los apoyan. Si esto hubiera sido así, al finalizar la pandemia, en 2022 y 2023, contaríamos con un tejido educativo más sensible a la diversidad cultural, a la diversidad funcional, a las distintas formas de aprendizaje y en definitiva, a todas aquellas circunstancias personales, familiares y sociales de los estudiantes.

No se trataría de determinar el lugar común de si la pandemia nos hizo mejores o más fuertes, sino de plantear que, quizás, las políticas educativas post-pandemia seguirían siendo favorables a la atención de menores y jóvenes en situación de dificultad social, sobre todo inmigrantes y con discapacidad.

2. Metodología

Para poner a prueba la hipótesis planteada, se procedió a comparar las políticas educativas de educación primaria de atención a colectivos más vulnerables desarrolladas en 2020-2021, 2021-2022 y 2022-2023, en las distintas comunidades autónomas y a nivel estatal.

Para ello, se realizó una selección de fuentes, de la siguiente manera:

- a) Legislación nacional: Página web del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.
- b) Legislación autonómica: Páginas web de las Secretarías de Educación. Algunas de ellas todavía mantienen activa una sección especial para el desarrollo normativo que tuvo lugar durante la pandemia.
- c) Estudios de desarrollo e impacto de las políticas públicas en educación primaria:
 - Informes del Consejo Escolar del Estado.
 - Informes del Proyecto ColeSeguro.

Los materiales revisados de todas estas fuentes suman cerca de 7.000 páginas de texto, que fueron sometidas a búsquedas semánticas, análisis de contenido, análisis del discurso y la elaboración de nubes de palabras.

Con la información recopilada, se construyó una matriz de análisis y se procedió a comparar los textos legales, los objetivos de los programas, las actividades desarrolladas en los mismos, las cuantías presupuestarias asignadas y otros aspectos relevantes. Toda la información se operacionalizó en tres ejes de análisis:

- a) Medidas excepcionales tomadas por el COVID en relación con la educación primaria.
- b) Comparativa de currícula pre y post COVID. Como se explicará más adelante, la nueva Ley de Educación (LOMLOE), se aprobó en 2020 y sirve de “bisagra” entre los Decretos de currículo de primaria de 2014 y los aprobados en 2022-2023. Conviene recordar que el currículo es algo más que el plan de estudios y que recoge la política pública en aspectos como la metodología de enseñanza, la independencia de los centros educativos, los lineamientos para la evaluación o, como en el caso que nos ocupa, la inclusión de colectivos vulnerables.
- c) Programas especiales pre y post COVID desarrollados desde los centros de educación primaria.

Siguiendo este esquema, se mostrarán los resultados a continuación.

3. Resultados

Los resultados muestran tres realidades que contradicen, en gran medida, la hipótesis planteada. En primer lugar, en el momento de la pandemia los lineamientos del Ministerio y las Secretarías de Educación giraron, mayoritariamente, alrededor de aspectos puramente logísticos y sanitarios. En segundo lugar, no se aprecia una revolución de los aspectos relacionados con la atención a colectivos vulnerables en los nuevos currícula de primaria aprobados tras la pandemia. Por último, los programas de refuerzo a la atención de las situaciones de vulnerabilidad se difuminaron con la llegada de la normalidad a los centros.

3.1. Aspectos logísticos y sanitarios

La principal crisis vivida durante la pandemia ha sido de carácter sanitario, que desató fuertes impactos negativos a nivel económico y social. En las políticas públicas educativas iniciadas entre marzo de 2020 y el primer semestre de 2022, primaron los aspectos relacionados con la higiene y la logística de los centros, y la prevención de contagios en estos. De esta manera, en la legislación nacional y autonómica analizada, se identificaron los siguientes temas con relación a los colegios de educación primaria:

- Obligatoriedad o no del uso mascarillas, así como la entrega de las mismas al personal docente y no docente.
- Protocolos de detección, prevención y protección.
- Comunicación y gestión de casos positivos.
- Organización de grupos estables o rotativos.

- Vacunación.
- Medidas higiénico-sanitarias, como las referentes a limpieza y ventilación de aulas.
- Planes de contingencia y continuidad.
- Protocolo de medidas de prevención e higiénico sanitarias en los actos escolares y actividades extraescolares.

3.2. Aspectos estructurales en la atención a colectivos vulnerables

El 4 de marzo de 2020 empezó la tramitación de la Ley Orgánica 3/2020 de Educación, que modificaba la aprobada en 2006. Tan sólo 10 días después, el 14 de marzo de 2020, se declaró el estado de alarma en España, mediante el Real Decreto 463/2020, que incluía las medidas de confinamiento en los domicilios para toda la población. La tramitación de la nueva Ley Orgánica de Educación continuó durante la pandemia y fue aprobada por la mayoría absoluta del Congreso el 19 de noviembre y del Senado el 23 de diciembre de 2020.

Con este cronograma, no podríamos afirmar que la nueva ley incluye los aprendizajes derivados de la pandemia. Sin embargo, el Real Decreto 157/2022, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria a nivel estatal sí que puede servir como referencia comparativa, ya que actualiza el Real Decreto 126/2014.

Es decir, que en 2014 se contaba con un currículo de primaria, llegó la pandemia entre 2020 y 2021 y después, en 2022-2023, se implantó un nuevo currículo. Para facilitar el análisis de los posibles cambios y modificaciones, se han tomado como referencia las adaptaciones autonómicas de estos Decretos, de la manera que se resume a continuación.

La Comunidad Autónoma de Galicia, aprobó el Decreto 155/2022, por el que se establecen la ordenación y el currículo de la educación primaria y en su artículo 20, referente a “Atención a la diversidad” se recogen, básicamente, los mismos contenidos que en el Decreto 105/2014, artículo 16, referente a “Alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo”.

En Castilla y León, el Decreto 38/2022 apuesta por la “atención a las diferencias individuales y detección temprana de necesidades” (art. 24) y se define el “alumnado con necesidad específica de apoyo educativo” (art. 25). Sin embargo, comparando con la ORDEN EDU/519/2014, por la que se establece el currículo y se regula la implantación, evaluación y desarrollo de la educación primaria en la Comunidad de Castilla y León, se han eliminado los planes de atención a la diversidad.

Estos planes, que formaban parte del Proyecto Educativo del Centro, se debían presentar de manera anual e ir acompañados de “Medidas generales u ordinarias de atención a la diversidad” (art. 25) y de “Medidas especializadas y extraordinarias de atención a la diversidad” (art. 26).

La Comunidad Valenciana, aprobó el Decreto 108/2014, del Consell, que establece el currículo y desarrolla la ordenación general de la educación primaria, dedicando su Capítulo V a la atención a la diversidad, definiendo aspectos generales (art. 15), la obligatoriedad de los centros educativos de tener un plan de atención a la diversidad (art. 16), medidas de apoyo y refuerzo (art. 17), identificación, valoración e intervención de necesidades específicas (art. 18) y altas capacidades (art. 22).

Sin embargo, en el Decreto 106/2022, estos temas se incluyen en el artículo 25, sobre la organización de la respuesta educativa para todo el alumnado. En el mismo, se enumeran mecanismos de apoyo y refuerzo, como la adecuación personalizada de las programaciones de aula, programas personalizados para la adquisición y el uso funcional de la comunicación, del lenguaje y del habla, la codocencia, la cotutoría, el refuerzo pedagógico, el enriquecimiento curricular, actuaciones y programas de enseñanza intensiva de las lenguas, flexibilizaciones y adecuaciones del currículo, así como adaptaciones de acceso y de participación.

En el País Vasco, el Decreto 97/2010, de 30 de marzo, sobre currículo de la Educación Básica, dedica el Capítulo IV al tratamiento de la diversidad, con medidas de atención a la diversidad (art. 24) y atención a la diversidad en la educación primaria (art. 25). En su artículo 27, recoge los proyectos de intervención global (un centro de medio desfavorecido establece una respuesta a las necesidades educativas de su alumnado desde un planteamiento de intervención genera) y específica (dirigidos a alumnado con necesidades educativas especiales ligadas a su pertenencia a un medio social o cultural desfavorecido, u originados por problemas graves de adaptación o fracaso escolar), que disfrutarán de convocatorias específicas por parte del “Departamento de Educación, Universidades e Investigación”.

Además, se incluyen los programas de diversificación curricular (art. 28), de cualificación profesional inicial (artículos 29 y 30, este último con énfasis en el alumnado con necesidades educativas especiales) y de escolarización complementaria. En el Decreto 77/2023, se recoge la fórmula de “respuesta educativa en el marco de un sistema educativo inclusivo” (art. 23), que se concreta en la articulación de planes de actuación personalizados (art. 24), que se construirán en colaboración *“entre el alumno o alumna, los docentes, la familia y, en su caso, otros agentes”*.

Además, se mantienen los programas de diversificación curricular (art. 25) y de escolarización complementaria (art. 26). Por último, se incluyen los programas de Apoyo Intensivo (PAI) para alumnado con necesidades de apoyo generalizados (art. 27), los programas para el tránsito a la vida adulta de alumnado con discapacidad moderada o severa (art. 28) y los ciclos formativos de grado básico dirigidos al alumnado especialmente motivado por los aprendizajes profesionales (art. 29). Por último, se incluye un apartado dedicado a los recursos y materiales didácticos, que *“deben responder a principios de equidad, de inclusión y de cohesión social como base para escuela inclusiva”*.

En las Islas Baleares, el Decreto 32/2014 por el que se establece el currículo de la educación primaria, recogía lineamientos generales para la atención a la diversidad, con la propuesta de desarrollar planes de atención a la diversidad (art. 17) y para la atención de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo (art. 18). En el Decreto 31/2022, se ampliaba el campo de acción a la atención a las diferencias individuales (art. 18), con especial énfasis en los alumnos con necesidades educativas especiales (art. 19), con dificultades específicas de aprendizaje (art. 20), de integración tardía en el sistema educativo español (art. 21) y con altas capacidades intelectuales (art. 22).

La Región de Murcia, en el Decreto 198/2014, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria, define en su capítulo V las políticas de equidad en la Educación. Éstas, se concretan en atención individualizada (art. 16), alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo (art. 17), plan de trabajo individualizado (art. 18), necesidades educativas especiales (art. 19), altas capacidades intelectuales (art. 20), dificultades específicas de aprendizaje (art. 21), integración tardía (art. 22) y compensación educativa (art. 23).

Por su parte, el Decreto 209/2022 define las líneas generales para la atención a las diferencias individuales (art. 23), hace referencia al alumnado con necesidades educativas especiales (art. 24), al alumnado con dificultades específicas de aprendizaje (art. 25), al alumnado con integración tardía en el sistema educativo español (art. 26) y al alumnado con altas capacidades intelectuales (art. 27). Además, en su artículo 28, hace referencia a la enseñanza en centros de educación especial y aulas abiertas especializadas, para garantizar “un entorno educativo inclusivo”.

En Extremadura, el Decreto 103/2014, que establece el currículo de Educación Primaria, recoge en su capítulo IV la respuesta educativa a la diversidad del alumnado, que concreta en medidas de atención a la diversidad (art. 13) y en medidas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (art. 14). la respuesta educativa a las diferencias individuales se amplía en atención a las diferencias individuales (art. 16), alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (art. 17), alumnado con necesidades educativas especiales (art. 18), alumnado con dificultades específicas de aprendizaje (art. 19), alumnado con integración tardía en el sistema educativo español (art. 20) y alumnado con altas capacidades intelectuales (art. 21).

El Decreto 107/2022, recoge la atención a las diferencias individuales (art. 16) al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (art. 17), al alumnado con necesidades educativas especiales (art. 18), al alumnado con dificultades específicas de aprendizaje (art. 19) al alumnado con integración tardía en el sistema educativo español (art. 20) y al alumnado con altas capacidades intelectuales (art. 21).

Andalucía con el Decreto 97/2015, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Primaria, establecía una definición de diversidad que hacía referencia a “*las diferentes capacidades, ritmos y estilos de aprendizaje, motivaciones, intereses, situaciones socio-económicas y culturales, lingüísticas y de salud del alumnado*” (Art. 16). Como actuaciones y medidas concretas destacan “*la realización de agrupamientos flexibles y no discriminatorios, los desdoblamientos de grupos, el apoyo en grupos ordinarios, los programas y planes de apoyo, refuerzo y recuperación, y las adaptaciones curriculares*” (art. 17).

Además, se definen los alumnos y alumnas con dificultades de aprendizaje, con necesidades específicas de apoyo educativo, con necesidades educativas especiales, con altas capacidades y aquellos que se incorporan tardíamente al sistema educativo español. En la Orden de 30 de mayo de 2023, se concretan algunas medidas generales de atención a la diversidad y a las diferencias individuales (art. 27), entre las que destacan el apoyo en grupos ordinarios mediante un segundo profesor o profesora dentro del aula, los agrupamientos flexibles o la prevención y control del absentismo.

Además, se establecen programas de refuerzo del aprendizaje, para seguir con aprovechamiento las enseñanzas de Educación Primaria (art. 29) y de profundización, para alumnado altamente motivado para el aprendizaje, así como para el que presente altas capacidades (art. 30). También, se definen medidas específicas de atención a la diversidad y a las diferencias individuales (art. 33), entre las que destaca el apoyo dentro del aula por profesorado especialista de Pedagogía Terapéutica o Audición y Lenguaje. Por último, se definen los criterios para la adaptación curricular para alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo o de altas capacidades (artículos 34, 35, 36 y 37).

La Comunidad de Madrid, en el Decreto 89/2014, dedica el artículo 17 a la atención a la diversidad, especificando que este punto de desarrollará en próximas regulaciones.

De esta manera, se aprobaron la Orden 1493/2015 que regula la evaluación y la promoción de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo, así como la flexibilización de la duración de las enseñanzas de los alumnos con altas capacidades intelectuales; la Orden 3622/2014 de Evaluación y respuesta educativa a alumnos con necesidades educativas especiales y con altas capacidades intelectuales y la Orden 1644/2018, donde se determinan algunos aspectos de la incorporación tardía. La Orden 130/2023 unifica todos estos aspectos y define la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado (art. 10), que se concreta en medidas ordinarias (art. 11), medidas específicas de atención al alumnado con necesidades educativas especiales (art. 12), por altas capacidades intelectuales (art. 14), por integración tardía en el sistema educativo español (art. 16) y por trastorno del desarrollo del lenguaje y la comunicación, trastorno de atención o trastorno de aprendizaje (art. 17).

En Castilla-La Mancha, el Decreto 54/2014, dedicaba su artículo 13 a la “atención personalizada al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo”, con recomendaciones generales y con el apunte final de que *“La Consejería competente en materia de educación dotará a los centros docentes de los recursos humanos y materiales precisos para prestar una atención adecuada al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo”*.

El Decreto 81/2022 amplía los contenidos a la atención de las diferencias individuales (art. 26), el alumnado con necesidades educativas especiales (art. 27), dificultades específicas de aprendizaje (art. 28), de integración tardía (art. 29) y con altas capacidades (art. 30). Como medidas de apoyo al currículo incluye un apartado sobre *“la investigación, la experimentación e innovación educativa a partir de la práctica docente”* (art. 33) y el Plan Digital de Centro (art. 35). Además, estas disposiciones se complementan con el Decreto 85/2018, de inclusión educativa, que recoge amplios litados de medidas por parte de la Consejería de Educación (art. 5), a nivel de centro (art. 6), a nivel de aula (art. 7), individualizadas (art. 8) o extraordinarias (art. 9).

Cantabria, en el Decreto 27/2014, dedica el artículo 19 a la atención a la diversidad, haciendo referencia a que se realizará de acuerdo con el artículo 14 del Real Decreto 126/2014. En el Decreto 66/2022, hace referencia al Decreto 78/2019 de ordenación de la atención a la diversidad en los centros públicos y privados concertados que imparten enseñanzas no universitarias. Este último, desarrolla ampliamente diversas medidas, entre las que destacan las siguientes:

- a) Atención al alumnado con necesidades educativas especiales (art. 19), con dificultades específicas de aprendizaje (art. 20), con Trastorno por déficit de atención e hiperactividad (art. 21) y con altas capacidades intelectuales (art. 22).
- b) Alumnado que se incorpora tardíamente al sistema educativo español (art. 24)
- c) Atención educativa al alumnado que presenta desventaja socioeducativa que afecta a su historia escolar (art. 25), atención hospitalaria y domiciliaria (art. 26), actuaciones educativas para la prevención, detección y seguimiento del absentismo escolar (art. 27), familias itinerantes (art. 28), alumnado en edad de escolarización obligatoria que por decisiones judiciales no puede asistir al centro educativo (art. 29), alumnado bajo la tutela o custodia de la Consejería competente en materia de servicios sociales (art. 30), alumnado en riesgo de exclusión social (art. 31) y alumnado en situación de adopción o en acogimiento familiar (art. 32).

En Asturias, el Decreto 82/2014 por el que se regula la ordenación y establece el currículo de la educación primaria, dedica el capítulo IV a la atención a la diversidad, acción tutorial y colaboración con las familias.

En materia de atención a la diversidad (art. 20), hace referencia a lo establecido en el capítulo I del título II de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, en el artículo 14 del Real Decreto 126/2014. En cuanto a la acción tutorial y la colaboración con las familias (art. 21), se indica que *“favorecerá la atención individualizada y personalizada del alumnado, teniendo en cuenta la colaboración con las familias y agentes del entorno social, y la adopción de medidas que favorezcan la convivencia, el aprendizaje y la transición entre los diferentes cursos y etapas”*.

En el Decreto 57/2022, amplía el alcance a la atención a las diferencias individuales (art. 23), al alumnado con necesidades educativas especiales (art. 24), con dificultades específicas de aprendizaje (art. 25), que se incorporan tardíamente al sistema educativo español (art. 26) o con altas capacidades intelectuales (art. 27). Al igual que en 2014, resalta la importancia de la acción tutorial y la colaboración con las familias (art. 28).

La Comunidad Foral de Navarra, en el Decreto Foral 60/2014, establece el currículo de las enseñanzas de Educación primaria. En su artículo 15, define las líneas generales de atención a la diversidad y en el artículo 16 establece las medidas para el alumnado que presenta necesidades educativas especiales, integración tardía en el sistema educativo o altas capacidades. En el Decreto Foral 67/2022, actualiza el artículo 15 sobre atención a la diversidad, con énfasis *“en la detección precoz de sus necesidades específicas y en el establecimiento de mecanismos de apoyo y refuerzo para evitar la permanencia en un mismo curso, particularmente en entornos socialmente desfavorecidos”*.

En cuanto al artículo 16, se enfoca en alumnado con necesidades educativas especiales, con dificultades específicas de aprendizaje, integración tardía en el sistema educativo y altas capacidades. Todo ello, se complementa con la Orden Foral 69/2023, por la que se regula la inclusión educativa en centros docentes no universitarios. Esta, indica a los centros que deben contar con un plan de inclusión (art. 4), apuesta por la accesibilidad universal (Capítulo II), resalta la importancia de la evaluación psicopedagógica (capítulo V) y define en detalle las medidas y actuaciones para alumnos con necesidades específicas de apoyo (Capítulo IV) y con necesidades educativas especiales (Capítulo VI). El capítulo VII está dedicado a las herramientas y mecanismos potenciadores de la equidad e inclusión, recogiendo las siguientes:

- a) Becas y ayudas (art. 27).
- b) Adaptación a pruebas de acceso (art. 28).
- c) Mecanismos potenciadores de la equidad e inclusión (art. 29). Recoge iniciativas como el Mapa de educación inclusiva, la posibilidad de bajar las ratios o incrementar recursos en algunos centros y la labor que realiza el Centro de Recursos para la Equidad Educativa en Navarra.
- d) Formación (art. 30), con especial mención a aquella que se enfoca en metodologías basadas en la evidencia y la especializada vinculada al desarrollo de programas.
- e) Participación en proyectos de innovación e investigación (art. 31).
- f) Colaboración con universidades (art. 32).

- g) Colaboración con otros servicios sanitarios, educativos y sociales (art. 33).
- h) Coordinación y colaboración con las entidades del tercer sector de acción social (art. 34).

En Aragón, la orden de 16 de junio de 2014 por la que se aprueba el currículo de la Educación Primaria y la posterior orden 850/2016 abordan, de manera general, la atención a la diversidad (art. 15), estableciendo un Plan de Atención a la Diversidad para cada curso escolar, que “formará parte del Proyecto Educativo de Centro y recogerá tanto las medidas generales de intervención educativa como las medidas específicas: básicas y extraordinarias”.

Además, destaca la importancia de la orientación y acción tutorial (art. 16). La orden 1112/2022, amplía las definiciones de la atención a las diferencias individuales (art. 34) e incluye medidas específicas para alumnos con necesidades educativas especiales (art. 35), con dificultades específicas de aprendizaje (art. 36), con integración tardía al sistema educativo español (art. 37) y con altas capacidades intelectuales (art. 39).

Mantiene la importancia de la tutoría y orientación en estos ámbitos (art. 39) e indica que las actuaciones en materia de atención a las diferencias individuales se recogerán en el Plan de Orientación y Acción Tutorial.

Cataluña aprobó el Decreto 119/2015, de ordenación de las enseñanzas de la educación primaria, que no incluía ninguna referencia específica a los procesos de inclusión y diversidad. Sin embargo, dos años después publicó el Decreto 150/2017, de atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, que define la red de apoyos a la educación inclusiva (art. 4) y las medidas de atención educativa al alumnado (capítulo II), entre las que se incluyen medidas y apoyos para la atención educativa de los alumnos (art. 7), universales (art. 8), adicionales (art. 9), intensivos (art. 10) y el plan de apoyo individualizado (art. 12).

En el Decreto 175/2022 se define la atención educativa en el marco de un sistema educativo inclusivo, mediante medidas y apoyos universales, adicionales e intensivos (art. 19), los programas de diversificación curricular (art. 20) y el plan de apoyo individualizado (art. 21), que *“es el documento que recoge las valoraciones y la toma de decisiones de los equipos docentes, con la participación de la familia y del alumno o alumna, sobre la planificación de medidas, actuaciones y apoyos para dar respuesta a situaciones singulares de determinados alumnos y alumnas en todos los contextos en los que se desarrolla el proyecto educativo”*.

En Canarias, el Decreto 89/2014, establece la ordenación y el currículo de la Educación Primaria. En su artículo 12 define la atención a la diversidad, haciendo énfasis en el principio de inclusión, la atención temprana y el trabajo cooperativo para *“valorar y aprender de las diferencias”*. En el artículo 13, se define al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, entre los que se incluye a los de *“condiciones personales o de historia escolar”*.

En el Decreto 211/2022, en su artículo 14 hace referencia a la atención a las diferencias individuales, resaltando que *“comprenden a la totalidad del alumnado”*. En el artículo 15, se ofrecen orientaciones generales sobre la atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, de manera similar el Decreto de 2014, pero eliminando las *“condiciones personales o de historia escolar”*.

La Rioja, en el Decreto 24/2014, establece el currículo de educación primaria, diferenciando al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo (art. 17) que incluye al alumnado con altas capacidades y al que se incorpora de forma tardía al sistema educativo y la atención individualizada en el proceso de aprendizaje (art. 18). En cuanto a las adaptaciones a la LOMLOE, no se ha aprobado un Decreto específico y se refiere al Real Decreto 157/2022.

Sin embargo, se ha aprobado la Resolución 37/2023, de 29 de mayo, para el alumnado de incorporación tardía al sistema educativo con graves carencias lingüísticas, donde se indica que los colegios deben contar con un Protocolo o Plan de Acogida, pueden desarrollar actividades y/o contratar servicios con asociaciones que favorezcan a la inclusión socioeducativa de este alumnado y habilitar aulas temporales de adquisición lingüística básica.

Una vez analizados los currícula de educación primaria de las 17 Comunidades Autónomas, se puede elaborar un consolidado de las propuestas más incluyentes en favor de los alumnos y alumnos en condición de desventaja social encontradas en los mismos, que sería el siguiente:

a) Planes y programas

- Plan de inclusión por centro (Navarra).
- Plan de acción individualizado (Cataluña).
- Plan de acogida (La Rioja).
- Programas de apoyo intensivo para alumnos con necesidades de apoyo generalizadas (País Vasco).

b) Medidas y apoyos

- A nivel de Conserjería, centro, aula, individualizadas y extraordinarias (Castilla-La Mancha).
- Universales, adicionales, intensivos e individualizados (Cataluña).
- Refuerzo del aprendizaje y profundización (Andalucía).
- Para colectivos especiales: absentismo escolar, familias itinerantes y en riesgo de exclusión social (Cantabria).

c) Trabajo en red

- Importancia de la acción tutorial y colaboración con las familias (Asturias, Aragón).
- Colaboración con servicios sanitarios, educativos y sociales (Navarra).
- Coordinación y colaboración con entidades del tercer sector (Navarra).

d) Evaluación e innovación

- Investigación, experimentación a innovación educativa a partir de la práctica docente (Castilla-La Mancha).
- Colaboración con universidades (Navarra).
- Mapa de educación inclusiva (Navarra).
- Centro de Recursos para la Equidad Educativa (Navarra).

Como se puede observar, Navarra aparece como la comunidad autónoma más ambiciosa en materia de inclusión educativa pero, realmente, todos los decretos, por sí mismos, se quedan cortos. Un abordaje integral de la atención a menores en situación de desventaja social en las escuelas sólo sería posible articulando en cada territorio los planes y programas, medidas y apoyos, trabajo en red y acciones de evaluación e innovación enunciados anteriormente.

Además, los currícula revisados limitan el concepto de estudiantes de primaria en situación de desventaja social a los que tienen necesidades educativas especiales (usualmente, por alguna condición de discapacidad) o son extranjeros que se han incorporado tardíamente al sistema educativo.

Sólo Cantabria amplía el concepto, de manera explícita a alumnado que presenta desventaja socioeducativa que afecta a su historia escolar, que presenta absentismo, que requiere atención hospitalaria y domiciliaria, que pertenece a familias itinerantes, que por decisiones judiciales no puede asistir al centro educativo, bajo la tutela o custodia de la Consejería competente en materia de servicios sociales o, de manera genérica, alumnado en riesgo de exclusión social.

Llegando a este punto, hay que preguntarse si lo recogido en los apartados anteriores es responsabilidad exclusiva de los centros y los docentes. Como se abordará en la discusión y en las conclusiones, la respuesta viene por reforzar el sistema educativo y no por sobrecargarlo.

3.3. Programas de refuerzo

En las fuentes revisadas, se han identificado programas especiales desarrollados por los centros educativos de primaria, previos y posteriores a la pandemia.

Previos a la pandemia, se han identificado tres ejes temáticos: fomento de la lectura, fomento del deporte y de hábitos de vida saludable y digitalización de las escuelas. Como se enunció en el apartado anterior, Galicia puede ser un buen ejemplo de estos programas, ya que los tenía en 2014 y los mantiene en 2023.

Durante la pandemia, además, se han desarrollado los siguientes:

- a) Ayudas de comedor durante el confinamiento, “por parte de los servicios sociales de atención primaria en coordinación con los centros escolares y las respectivas consejerías de educación y de servicios sociales de las Comunidades y Ciudades Autónomas” (Consejo Escolar del Estado, 2021).

- b) Programa “Educa en digital”, resultado de un convenio entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y la entidad pública empresarial Red.es. Estuvo dotado con 260 millones de euros para dotar de dispositivos y conectividad a los centros educativos y tenía entre sus metas distribuir más de medio millón de equipos (Consejo Escolar del Estado, 2021).
- c) Programa de cooperación territorial para la orientación, avance y enriquecimiento educativo en la situación de emergencia educativa, conocido por sus siglas PROA+. Comenzó en el curso 2020-2021, con una financiación de 34 millones de euros (Consejo Escolar del Estado, 2021) y sigue vigente en el curso 2023-2024. Por su especial interés, se analizará con más detalle a continuación.

El programa PROA+ se articuló en el curso 2020-2021 desde 4 líneas de actuación:

- Adecuación del proyecto educativo del centro a las necesidades del curso 2020-21.
- Impulso a las competencias docentes y orientadoras más necesarias (ajuste del plan formativo del centro), en coordinación con los servicios o redes de formación de la comunidad autónoma.
- Plan de acompañamiento, motivación y refuerzo escolar personalizado del alumnado con Necesidades Específicas de Apoyo Educativo: apoyo de monitores.
- Impulso a la implicación y colaboración de las familias y del Entorno comunitario con el Proyecto Educativo del Centro en el apoyo integral al alumnado vulnerable.

En las bases del programa, se especifica que *“El objetivo es conseguir el éxito educativo de todo el alumnado, actuando principalmente sobre el que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad”* y define la vulnerabilidad en términos de *“necesidades propias de diferentes grupos de alumnado que se encuentran en riesgo de exclusión, por pertenecer a familias vulnerables, en riesgo de pobreza o a grupos socialmente estigmatizados; necesidades tanto de tipo asistencial, como escolares, socioemocionales; necesidades específicas para el alumnado NEAE, o aquellas destinadas al alumnado con una incorporación tardía en el sistema educativo español”*.

A partir del curso 2021-2022, ya retomando la presencialidad, la articulación se daba alrededor de un catálogo de “actividades palanca” ofrecido por el Ministerio de Educación. Según la definición recogida en los documentos oficiales, una “Actividad Palanca” es *“aquella iniciativa que implementa un centro de educación para dinamizar un proceso de transformación global. No es una iniciativa puntual dirigida a abordar o a resolver un aspecto concreto de la gestión, de la metodología o del currículo”*. También se puede definir como *“la parte aplicada de un plan estratégico de mejora, su dimensión práctica”*. Aunque se hace la salvedad de que *“algunos centros, mientras no dispongan de un plan estratégico de mejora, pueden utilizar las actividades palanca como una forma de desarrollar el proyecto educativo de centro e integrarlas en la PGA”*.

Las actividades palancas se articulan alrededor de cinco líneas estratégicas:

- a) Actividades para seguir y “asegurar” condiciones de educabilidad.
- b) Acciones para apoyar al alumnado con dificultades para el aprendizaje.
- c) Acciones para desarrollar las actitudes positivas en el centro.

- d) Acciones para mejorar el proceso Enseñanza-Aprendizaje de las competencias esenciales con dificultades de aprendizaje.
- e) Acciones y compromisos de gestión de centro y para mejorar la estabilidad y calidad de sus profesionales.

Cada línea recoge subcategorías de actividades a desarrollar, que las Comunidades Autónomas deben priorizar y, sobre ellas los centros educativos presentan sus proyectos. Revisando los catálogos de las actividades palanca de entre 2021 y 2024, se estima que un tercio de estas se enfocan en población vulnerable como, por ejemplo, plan de absentismo, tutorías individualizadas, plan de acogida del alumnado migrante, docencia compartida, evaluación inclusiva, creación de espacios inclusivos o un nuevo modelo de evaluación psicopedagógica y orientación.

En el apartado de discusión de resultados se analizará si estas actividades, como indica su definición, han ido más allá de ser iniciativas puntuales.

4. Discusión

4.1. Sobre el énfasis en los aspectos logísticos y sanitarios: dejaron de lado otros aspectos

Los resultados indican que las políticas educativas, durante la pandemia, tuvieron su foco en aspectos logísticos y sanitarios. Naciones Unidas, por ejemplo, fijaba en 2020 la prioridad de reducir la transmisión del virus y planificar minuciosamente la reapertura de las escuelas, ya que su cierre generaba mayor vulnerabilidad (O.N.U. 2020). Esto es comprensible desde la perspectiva de emergencia que se vivió durante 2020 y 2021, pero cabe preguntarse si ese foco no debió ampliarse a otros aspectos.

Por ejemplo, el 20 de marzo de 2020, apenas a una semana de haber decretado el confinamiento, el Consejo Escolar del Estado identificaba como importantes necesidades que era necesario satisfacer el acompañamiento de los padres y madres y sus hijos menores, el mantenimiento en el ámbito doméstico de las prestaciones que la población más vulnerable recibe en los centros educativos y dotación para superar las brechas digitales (Consejo Escolar del Estado, 2021).

El 7 de abril de 2020, dos semanas después, volvía a incidir en la importancia de cerrar brechas digitales, en el gran impacto de la pandemia sobre las actividades y servicios de atención al alumnado con necesidades educativas especiales y en la necesidad de garantizar el mantenimiento de todos los docentes, personal complementario y de apoyo en la atención al alumnado más vulnerable (Consejo Escolar del Estado, 2021).

Por supuesto, las medidas logísticas y sanitarias eran necesarias, pero terminaron absorbiendo gran parte de los esfuerzos y recursos de las políticas educativas. Por ejemplo, en el documento de preguntas frecuentes para la apertura del curso 2020-2021 de la Generalitat Valenciana (2020), sólo 4 de 54 respuestas (un 7,4%) hacía referencia a los alumnos con necesidades educativas especiales y ninguna de ellas hacía referencia a la vulnerabilidad social que podía haber aflorado tras la cuarentena y el encierro en los hogares.

De igual manera, no había ninguna referencia general al estado de la salud mental de los niños y niñas que volvían a las aulas, por lo que tampoco la había para los que quizás lo pudieron pasar peor por sus condiciones de exclusión social.

En términos de gasto, encontramos algo similar en el informe de evaluación del programa Cole Seguro (2021), donde de los 3.282 millones de euros adicionales destinados por el Estado y las comunidades autónomas a hacer frente a la COVID-19 en el ámbito educativo, el 72,2% se invirtieron en medidas de adaptación a los protocolos COVID-19, el 16,1% en extender la educación digital y sólo un 11,6% se destinó a garantizar la equidad educativa.

Por último, la parte expositiva del Real Decreto-Ley 22/2020 que regula la creación del Fondo COVID-19 y establece las reglas de su distribución y libramiento, define que su objetivo es cerrar la brecha educativa, priorizando a aquellos centros que atienden a alumnado vulnerables. Sin embargo, no se ha encontrado ningún indicador al respecto de esta prioridad.

4.2. Sobre los avances estructurales en la atención a colectivos vulnerables: han sido insuficientes

Los cambios estructurales que requiere el despliegue de la nueva ley de educación y la apertura de nuevas líneas de intervención en la escuela con los alumnos y alumnas vulnerables requieren, por lo general, alargar la jornada educativa. Sin embargo, la jornada matinal continua (sin clases por la tarde) no solo es mayoritaria en primaria, sino que lo es aún más después de la pandemia, lo que cierra la posibilidad de que las familias en situación de desventaja social cuenten con más horas de cuidado y custodia de sus menores, que se podrían invertir en actividades de acompañamiento y refuerzo y que permitirían ampliar los horarios laborales de los progenitores (Ferrero *et al.* 2022).

De hecho, la jornada matinal continua hace que las familias busquen respuesta a sus necesidades en el mercado de las actividades extraescolares y clases particulares, pero estas necesitan una inversión económica que sólo pueden afrontar con cierta holgura los alumnos y alumnas de centros concertados y privados y que pertenecen a hogares de rentas altas (Moreno y Martínez, 2023).

También hay que tener en cuenta que el cambio estructural que requiere la aplicación de la nueva Ley de Educación requiere disminuir la ratio profesor-alumno con carácter general y el tamaño de las aulas que cuentan con un alto porcentaje de estudiantes en situación de vulnerabilidad con carácter particular. La crisis de natalidad que atraviesa España puede suponer una oportunidad en este sentido, si se reduce el número de matriculados y se mantiene la inversión en infraestructuras y personal docente, lo que también permitiría aplicar políticas eficaces contra la segregación escolar (Gortazar y Galindo, 2023).

Durante el curso 2020-2021, muchas aulas de primaria vieron reducida la ratio (por el sistema de rotación de estudiantes o por la inclusión de docentes de refuerzo) y esto resultó ser beneficioso, sobre todo para los estudiantes más vulnerables (Cabrales y Roldón, 2020; Carro y Gallardo, 2021; Ferrero *et al.* 2022). Si los estudios demuestran que las tutorías en grupos pequeños fueron efectivas para poner al día a los alumnos y alumnas rezagados por la pandemia (Sanz, *et al.* 2021), sería bueno consolidarlas como una parte estructural del sistema educativo.

De igual manera, existen propuestas, que no han sido tomadas en consideración, para que el alumnado con necesidades educativas especiales cuente doble a efectos de ratio en todos y cada uno de los grupos (CC.OO. 2023). En definitiva, la evidencia científica demuestra que la inversión en la lucha contra el fracaso escolar y por la reducción de las ratios en el aula impacta directamente en los indicadores de exclusión educativa (García-Luque *et al.*, 2023).

Sin embargo, los análisis muestran que se necesitarían 9.092 grupos extras en primaria y que no se está avanzando en esa dirección (CC.OO. 2023). Los grupos sociales más vulnerables (clase social baja, población extranjera, áreas rurales y niñas) tuvieron más dificultades para continuar con la educación online (Kuric *et al.* 2021). En este sentido, el programa de refuerzo “Educa en digital”, a nivel nacional logró llegar a 16.189 centros educativos, a los que se dotó con un total de 134.241 ordenadores y desde los que se facilitaron 437.113 puestos educativos en el hogar (Red.es, 2021).

Sin duda, la pandemia ayudó a que la inmensa mayoría de colegios españoles cuente hoy con entornos virtuales de aprendizaje y de servicios en la nube, cuando en 2019 sólo contaban con ellos un 44,5% y un 58,7%, respectivamente (Consejo de Estado, 2021). Si la coyuntura sanitaria dinamizó la digitalización de las escuelas y de sus estudiantes, sería interesante plantear la creación, de manera estructural, de “becas digitales” (Consejo de Estado, 2021), que deberían enfocarse a *“proporcionar portátiles y subsidiar la conectividad del hogar a estudiantes de bajos ingresos, unido a una formación en educación online tanto a estos alumnos como a los docentes”* (Sanz, *et al.* 2021, p. 1).

En las casi 3.000 páginas de currículos de primaria post-pandemia revisados sólo aparece en 3 ocasiones² uno de los principales problemas estructurales del sistema educativo español, que afecta directamente a los colectivos más vulnerables: la segregación. Ésta, consiste en *“la concentración de un cierto tipo de alumnado en los mismos centros educativos”* y se ha convertido en *“un problema cada vez mayor para la calidad, equidad y libertad de educación en España”* (Ferrer y Gortazar, 2021, p. 1). Ferrer y Gortazar (2021, p.1) advierten que *“la segregación socioeconómica en España es muy alta en primaria (solo tras Turquía y Lituania)”* y *“la segregación en la Comunidad de Madrid ha crecido de forma muy notable y es hoy la comunidad autónoma con mayor segregación y una de las regiones con mayor segregación en toda la OCDE”*.

Estos mismos autores, en su investigación realizada junto con la ONG Save the Children, proponen, como solución a la segregación, medidas como la discriminación positiva a grupos socioeconómicos en los baremos de admisión, un sistema de políticas de mejora, innovación y acompañamiento para de-segregar, modificar el algoritmo de asignación de plazas a través de modelos alternativos más eficientes y equitativos o mejorar la oferta escolar de centros públicos (jornada ampliada, servicios de comedor, entre otros) (Ferrer y Gortazar 2021).

Otra iniciativa importante realizada durante la pandemia y que perdió la oportunidad de consolidarse de manera estructural fue la contratación de personal docente de refuerzo. Las estimaciones del Consejo Escolar del Estado (2021) hablaban de 40.000 nuevos docentes, de los que, al final, se contrataron 33.323 sólo para el curso 2020-2021 de los que, hoy en día, sólo se mantienen 22.296 (CCOO, 2023).

Tristemente, desde los textos legales para su contratación, las funciones desarrolladas con los colectivos vulnerables por parte de este personal de refuerzo se rigieron más por la normativa de los años ochenta que por las nuevas tendencias en educación inclusiva y el único tímido avance significativo, que ya se ha perdido en gran parte de los centros, fue la consideración de la co-enseñanza, esto es, que haya más de un agente educativo al mismo tiempo en clase (Pérez-Gutiérrez *et al.* 2021).

² En la Comunidad Valenciana, la segregación aparece en los criterios de evaluación, afirmando que *“La evaluación del alumnado con criterios inclusivos contribuye a prevenir la segregación, evita formas de etiquetado y potencia la inclusión en los centros ordinarios”* (art. 27.5). En Castilla y León en los criterios de evaluación para quinto y sexto curso, dentro de los contenidos relacionados con *“Sociedades y territorios: Retos del mundo actual”*.

A la fecha del cierre de este artículo, la tasa de temporalidad del personal docente era superior al 50% y la necesidad de personal de refuerzo se estimaba 13.638 profesores extras sólo en primaria, a los que habría que sumar también 2.782 nuevos orientadores y orientadoras y 18.995 coordinadores de bienestar y protección de la infancia y la adolescencia, ya que es una figura creada por la Ley Orgánica 8/2021 de protección integral a la infancia, muy importante para los colectivos más vulnerables y que hoy se cubre con entre 1 y 3 horas a la semana por parte de algún docente (CC.OO. 2023).

En definitiva, para desplegar todas las bondades de la nueva legislación educativa y de protección a la infancia desde los centros escolares sería necesaria la contratación de 35.415 nuevos profesionales de atención directa a los niños y niñas, lo que supondría una inversión del 0,33% del PIB, según los cálculos de Comisiones Obreras.

4.3. Sobre los programas de refuerzo: Necesitan mejorar

El programa PROA+, nacido durante la pandemia, se ha consolidado como una importante herramienta de política pública educativa y ya se ha anunciado que se mantendrá, al menos, hasta 2028 (Gobierno de España, 2024). Sin embargo, su ejecución plantea algunas lagunas, que se plantearán a continuación.

En primer lugar, los procesos de evaluación y seguimiento del programa son, cuanto menos, laxos. Por ejemplo, en la Resolución de 31 de julio de 2020, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de julio de 2020, por el que se formalizan los criterios de distribución a las Comunidades Autónomas, sólo se indica que “el seguimiento y evaluación del programa se realizarán con respecto a los indicadores evaluables acordados por las partes en los acuerdos adoptados para un determinado período” y que las comunidades autónomas deberán contratar a un técnico para ello.

En este sentido, sólo Canarias publicó un informe exhaustivo sobre la ejecución del Programa en los cursos 2020-2021 y 2021-2022. Entre sus conclusiones, podemos encontrar las siguientes (ACCUE, 2021 y 2022):

- Es necesario mejorar la formación de los agentes implicados, para mejorar la calidad de la intervención con el alumnado vulnerable.
- Las funciones del educador social (que es el encargado de coordinar la aplicación del programa en varios centros), imposibilitan su interacción directa con los estudiantes.
- Existieron demoras en la llegada de los recursos a los centros, lo que hace que las actividades planificadas no se ejecuten según lo planificado.
- Se identificó la sensación, por parte de los centros educativos, de que es un programa “en constante construcción”, lo que generó cambios en plazos, documentación e indicaciones, así como ambigüedad en las informaciones y falta de concreción.
- Se identificó la falta de recursos para la evaluación de impacto del programa, a nivel de los centros y a nivel de comunidades autónomas.
- Sólo algo más de la mitad de los docentes consideran que las formaciones y cursos dirigidos a las familias vulnerables dieron respuesta a las necesidades de las mismas.

- Se recomienda incluir en la resolución que regule el programa las condiciones de obligatoriedad en la participación del seguimiento y evaluación del mismo, ya que muchos centros no lo hacen.
- Se reflexiona sobre la temporalidad de las acciones realizadas (sólo un curso académico) y sobre si es pertinente para lograr los cambios estructurales que se marcan como objetivos. En este sentido, se propone que las metas de cada una de las líneas de actuación sean más concretas y realizables.
- La participación de los docentes y de las familias en las actividades de formación fue baja.

En segundo lugar, hay que señalar que la dotación presupuestaria del programa, aunque se ha triplicado con el paso de los cursos, es insuficiente. En el curso 2020-2021 fue de 36 millones de euros para toda España, en el 2021-2022 se duplicó, hasta alcanzar los 78 millones y desde entonces tiene una cantidad fija de 118 millones. Estas cuantías son para todos los niveles educativos, desde educación infantil hasta bachillerato, que suman aproximadamente 7 millones de alumnos y alumnas. Es decir que, en el mejor de los casos, el gasto promedio por estudiante no alcanza los 17 euros.

Podría argumentarse que no participan todos los alumnos y alumnas, ni todos los centros, pero un buen ejemplo de las estrecheces económicas puede ser la convocatoria para financiar actividades palanca de la Junta de Extremadura (2022), que otorgaba 500 euros por curso escolar para cada actividad palanca desarrollada por lo que, si el curso dura diez meses, estaríamos hablando de 50 euros al mes.

Estas cifras están en línea con las recogidas por el Proyecto Cole Seguro (2021), donde se alertaba que España sólo invierte 33,10 euros anuales por alumno en todos los programas de equidad educativa, que incluyen actividades extraescolares, becas de comedor y transporte, refuerzo escolar, ampliación de la cobertura en educación infantil, necesidades educativas especiales y programas de refuerzo escolar. También encajan con el dato de que solo 4 de cada 10 hogares de entre el 20% con menos recursos recibe alguna beca (Cobrerros y Martínez, 2023).

Conviene recordar que el objetivo principal del PROA+ es la transformación estructural, pero parece que su alcance es, más bien, coyuntural. Esto es debido, en gran medida, a las limitaciones presupuestarias, pero también a que las actividades palanca, por lo general (y quizás debido a lo anterior), tienen poca cobertura, se limitan en su duración a un curso académico y no muestran una especial ambición en la atención, de manera innovadora, de los colectivos vulnerables.

4.4. ¿Y qué piensan los directivos y docentes de primaria de todo esto?

Es de gran interés conocer la opinión de los directivos y docentes de primaria sobre los resultados de esta investigación, en sus tres ejes de enfoque en las medidas logísticas y sanitarias, reformas estructurales y programas de refuerzo. En parte, podemos conseguirlo gracias al trabajo de Trujillo *et al.* (2020) que, con el apoyo de la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción y el BBVA, realizaron una encuesta a 5.000 docentes (el 32,9% de Primaria), así como a familias y alumnado, sobre sus preocupaciones, necesidades y propuestas para el curso escolar 2020-2021.

Las opiniones de los docentes y directivos de primaria coinciden, a grandes rasgos, con las medidas que se tomaron Trujillo *et al.* 2020):

- La gran mayoría priorizó el establecimiento de guías de actuación y protocolos de seguridad en los centros (77,9%), aumento de las inversiones para poder desarrollar la docencia a distancia (75,8%) y el aumento de recursos destinados para la higiene, desinfección y limpieza de los centros (66,2%). Obtuvieron menos apoyos la gestión de los servicios sociales críticos proporcionados desde los centros educativos (51,1%), la adopción de medidas de apertura y uso de los centros para los estudiantes de sectores más desfavorecidos (46,4%) o el aumento de los servicios de apoyo psicosocial y de salud mental en los centros (39,5%).
- La mayoría consideró prioritario garantizar el acceso a recursos de aprendizaje en línea para todo el alumnado (77%) y colaborar con los servicios sociales y sanitarios del entorno para garantizar el bienestar del alumnado (66,5%). Sin embargo, no consideraron tan importante garantizar las condiciones personales adecuadas que permitan el aprendizaje de todo el alumnado (44%), la colaboración de los centros en las dinámicas de conciliación de vida familiar y laboral (34,8%) o la colaboración con entidades externas al sistema educativo para promover el aprendizaje del alumnado más vulnerable (29,2%).
- A nivel de infraestructuras, las preferencias se inclinaron hacia la disponibilidad de dispositivos digitales para uso en el hogar por parte del alumnado (70%), el aumento de la plantilla para atender a las recomendaciones sanitarias (64,7%) y a la disponibilidad de plataformas y materiales de aprendizaje en línea para todo el alumnado (61,8%).
- En la dimensión organizativa, se priorizó el ajuste de tiempos y espacios de enseñanza a la nueva situación (76,5%), la formación del profesorado para la enseñanza a distancia (68,6%) y la creación de un plan de digitalización (55,8%).
- Por último, en la dimensión pedagógica de enseñanza, se dio prioridad a la gestión de la docencia presencial o a distancia de manera simultánea o alternativa (62,2%), al fomento de la autonomía del alumnado (59,5%) a los ajustes en la evaluación (56,4%) y a los ajustes curriculares (54,3%). Quedaron fuera de las prioridades la puesta en funcionamiento de programas de refuerzo y recuperación tras el cierre de las escuelas (37,9%) y la promoción de la colaboración entre el alumnado (31,5%).

Sin embargo, en el detalle del análisis cualitativo de entrevistas y grupos de discusión, afloran algunos de los problemas y carencias detectados en cuanto a la atención de la población vulnerable desde la escuela. Algunos ejemplos son los siguientes:

- “Mi gran preocupación es que siempre se quedan atrás los de siempre. En todas las circunstancias son los más perjudicados. O desarrollamos una escuela que evite la “escuela de talla única” o este problema (sistémico) seguirá tal y como está”.
- “Estamos ante una oportunidad única para modernizar los métodos educativos y solventar muchas de las deficiencias de nuestro actual sistema”.
- “El gran problema de la enseñanza en España viene siendo la alta ratio en las aulas”.
- “No se puede desdoblar porque no cabemos. Y, si cupiéramos, no habría suficiente profesorado (ni lo va a haber...)”.

- “Refuerzo de las plantillas del departamento de orientación, para la gestión e intervención de los apoyos”.
- “Más medios para la gente más vulnerable. Que no aumenten las brechas sociales”
- “Hemos visto que no es una brecha digital, que es una brecha social y de otras necesidades que el sistema y la sociedad tienen, y que en realidad tener un ordenador en casa y conexión a internet no garantiza que los chicos puedan aprender”.
- “Si no hay inversión, empezando por profesores, es imposible ir pensando en poder ir desdoblado grupos o creando nuevas infraestructuras en otros edificios públicos”.

4.5. Algunas recomendaciones internacionales y nacionales que no fueron atendidas

A nivel internacional, la UNESCO realizó una serie de recomendaciones para adaptar los sistemas educativos a la pandemia y, en la medida de lo posible, aprovechar la oportunidad para reformarlos con vistas al futuro. Entre las recomendaciones que no fueron aplicadas en el caso de España (o lo han sido de manera testimonial) y hacen referencia a la población vulnerable, podemos encontrar las siguientes (Reimers, 2021):

- Evaluar los cambios en el contexto y el impacto de la pandemia en las comunidades, en términos de pobreza y desigualdad.
- Desarrollar una plataforma educativa que integre la educación presencial con la enseñanza remota y que permita la personalización y la diferenciación.
- Apoyar la salud mental y el bienestar emocional de los estudiantes.
- Evaluar la efectividad de las innovaciones que se han realizado.
- Integrar los servicios de apoyo a los estudiantes.
- Crear alianzas entre escuelas y otras organizaciones.
- Construir redes escolares.

A nivel nacional, el Consejo Escolar del Estado (2021) también emitió un informe con recomendaciones. Entre las que no fueron aplicadas, o no se han mantenido, y hacen referencia a la población vulnerable, se encuentran las siguientes:

- Beca digital.
- Programas de refuerzo.
- Refuerzos humanos necesarios (docentes, monitores, voluntarios)
- Mayor autonomía (organizativa, pedagógica y de gestión) de los centros que permita el desarrollo de proyectos educativos concretos adecuados al entorno y a las peculiaridades de la comunidad educativa.
- Incorporar personal de enfermería en los centros educativos.

- Una coordinación adecuada entre las administraciones central, autonómica y local, así como entre las políticas sociales y las políticas educativas.
- Evaluación de las medidas tomadas y evaluación global del sistema educativo.

5. Conclusiones

Como conclusión principal, se plantea que la situación excepcional vivida durante la pandemia no sirvió como revulsivo para las políticas de inclusión educativa, sino que, más bien, fue un pequeño paréntesis de crecimiento en el lento proceso de desarrollo de estas.

Formalmente, la hipótesis planteada queda descartada, pues los resultados muestran un énfasis en las medidas sanitarias y logísticas, pero mínimos avances estructurales en la atención a menores en situación de desventaja social en las escuelas españolas y unos programas de refuerzo limitados, más coyunturales que estratégicos.

Las políticas públicas lograron sus objetivos en alto grado en cuanto a la resiliencia ante la crisis y avances en la adaptación tecnológica de centros y docentes, pero no se han demostrado eficaces a la hora de mejorar el desempeño académico, reducir las desigualdades del sistema educativo y amortiguar el impacto emocional.

Como recomendaciones, se plantea seguir trabajando en la evaluación del impacto de las mejores prácticas educativas para reforzar las iniciativas para, sobre ellas, lograr una mejor atención a los colectivos de estudiantes vulnerables. Además, se plantean dos cambios estructurales de gran calado, que están interconectados.

El primero, consiste en ampliar el concepto de alumnos en situación de desventaja social (más allá de necesidades educativas especiales e incorporación tardía al sistema educativo) y definir clara y decididamente a la escuela y la educación primaria como una herramienta de intervención y nivelación social.

El segundo, parte de reconocer que lo anterior no puede recaer únicamente sobre los hombros de los docentes, que deben seguir siendo los líderes en las aulas, pero deben contar con más apoyos. En esta línea, se debería desplegar una línea de trabajo social en el ámbito educativo, que se enfoque en la intervención y el acompañamiento de los niños y niñas vulnerables y construir lo que podríamos denominar un “Programa PROA+ social”, que tenga como único enfoque reducir la segregación, cerrar brechas de desigualdad y abrir oportunidades para los estudiantes vulnerables y sus familias.

6. Referencias

Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa. (2021). *Informe General. Seguimiento y Evaluación del Programa #PROA+ 20-21*. <https://shorturl.at/695Hs>

Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa. (2022). *Informe General. Seguimiento y Evaluación del Programa #PROA+ 21-22*. <https://shorturl.at/5rKB4>

Arellanos-Carrión, S. (2023). Impacto y retos enfrentados por la educación básica y universitaria en América Latina y España durante la pandemia de COVID-19. *Revista Electrónica Educare*, 27(2), 1-18. <https://doi.org/10.15359/ree.27-2.15884>

- Broc, M. A. (2010). Estudio investigación valorativa de la eficacia del Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA) en alumnos de Educación Secundaria Obligatoria. *Revista de Educación*, 352, 405-429. <https://short-link.me/IIJg>
- Cabrales, A. y Roldán, A. (2020). *Dos acuerdos educativos para la legislatura: una propuesta transversal*. Esade Policy brief. <https://shorturl.at/cFcBU>
- Carro, J. M. y Gallardo, P. (2021). *Effect of class size on student achievement in the COVID-19 “new normal”*. Working Paper. <https://shorturl.at/nHzc4>
- Cobrerros, L. y Martínez, A. (2023). *Radiografía del gasto de las familias en material escolar y las becas que ayudan a compensarlo*. EsadeEcPol Brief #43. <https://shorturl.at/KfAB9>
- Collado, N., Martínez-Jorge, A. y Roldán, T. (2021). *Ganadores y perdedores de la crisis: las seis brechas que abrió la pandemia*. EsadeEcPol Insight #33. <https://11nq.com/6UDeV>
- Comisiones Obreras. (2023). *Inicio de curso 2023-2024. Defendamos la educación pública y a sus profesionales*. <https://acortar.link/RTNRMW>
- Consejo Escolar del Estado. (2021). *Situación actual de la educación en España a consecuencia de la pandemia*. <https://acesse.dev/4EZfX>
- Ferrer, A. y Gortazar, L. (2021). *Diversidad y libertad. Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro*. EsadeEcPol Insight #29. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/segregacion-escolar-esadeecpol/>
- Ferrero, M., Gortazar, L. y Martínez, A. (2022). *Jornada escolar continua: Cómo la pandemia está acelerando un modelo social y educativo regresivo*. EsadeEcPol Brief #26. <https://acesse.dev/mwADE>
- García-Luque, O., Faura-Martínez, Ú. y Lafuente-Lechuga, M. (2023). Desigualdad Social y Territorial de la Educación en España. *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, 13(1), 166-195. <http://dx.doi.org/10.447/remie.9764>
- Generalitat Valenciana. (2020). *Preguntas frecuentes relacionadas con la organización, para el curso 2020-2021, de los centros públicos que imparten educación infantil y primaria a consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19*. <https://11nq.com/RPFle>
- Gobierno de España. (2024). *Alegría anuncia la continuidad hasta 2028 del programa de refuerzo escolar PROA+*. <https://acesse.dev/fgulI>
- Gortazar, L. y Galindo, J. (2023). *Las escuelas se están quedando sin niños: una oportunidad para transformar el sistema educativo*. EsadeEcPol Insight #48. <https://11nq.com/K4MxP>
- Junta de Extremadura. (2022). *Justificación económica PROA+*. <https://short-link.me/Heaz>
- Kuric, S., Calderón-Gómez, D. y Sanmartín, A. (2021). Educación y brecha digital en tiempos del COVID-19. Perfiles y problemáticas experimentadas por el alumnado juvenil para afrontar sus estudios durante el confinamiento. *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 14(1), 63-84. <http://dx.doi.org/10.7203/RASE.14.1.18265>

- Manzanares, A. y Ulla, S. (2012). La evaluación estatal del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA). Análisis tras seis años de evaluación continuada. *Revista de Educación*, número extraordinario 2012, 89-116. <https://acesse.dev/TIA54>
- Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. (2023). *Las cifras de la educación en España. Curso 2020-2021*. <https://encr.pw/W1wDH>
- Ministerio de Educación. (2022). *Las cifras de la educación en España. Curso 2019-2020*. <https://11nq.com/k1N4O>
- Moreno, J. M. y Martínez, A. (2023). *Educación en la Sombra en España: Una radiografía del mercado de clases particulares por etapa escolar, capacidad económica de los hogares, titularidad de centro y Comunidad Autónoma*. EsadeEcPol Brief #35. <https://11nq.com/jVWsI>
- Organización de las Naciones Unidas. (2020). *Informe de políticas: La educación durante la COVID-19 y después de ella*. <https://encr.pw/lwHQE>
- Pérez-Gutiérrez, R., Casado-Muñoz, R. y Rodríguez-Conde, M. J. (2021). Evolución del profesorado de apoyo hacia la educación inclusiva: una perspectiva legislativa autonómica en España. *Revista Complutense de Educación*, 32(2), 285-295. <https://revistas.ucm.es/index.php/RCED/article/view/68357>
- Proyecto Cole Seguro. (2021). *La equidad educativa en un curso atravesado por la pandemia: análisis de la inversión realizada*. <https://11nq.com/Nq7JD>
- Red.es. (2021). *Educa en Digital. Iniciativa para apoyar la transformación y digitalización del sistema educativo*. <https://www.red.es/es/iniciativas/educa-en-digital>
- Reimers, F. M. (2021). *Educación y COVID-19: Recuperarse de la pandemia y reconstruir mejor*. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378626_spa
- Sanz, I., Cuerdo, M. y Doncel, L. M. (2021). *Big data para analizar el efecto de la covid-19 en el aprendizaje de los alumnos*. EsadeEcPol Brief #15. <https://acesse.dev/VTf1n>
- Trujillo-Sáez, F., Fernández-Navas, M., Montes-Rodríguez, M., Segura-Robles, A., Alaminos-Romero, F.J. y Postigo-Fuentes, A.Y. (2020). *Panorama de la educación en España tras la pandemia de COVID-19: la opinión de la comunidad educativa*. FAD.

CONTRIBUCIONES DE AUTORES/AS, FINANCIACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

Contribuciones de los/as autores/as:

Conceptualización: Urrea, Miguel; García-Castilla, Francisco Javier **Validación:** A García-Castilla, Francisco Javier **Análisis formal:** Urrea, Miguel **Curación de datos:** Urrea, Miguel; García-Castilla, Francisco Javier; **Redacción-Preparación del borrador original:** Urrea, Miguel **Redacción-Revisión y Edición:** García-Castilla, Francisco Javier **Supervisión:** García-Castilla, Francisco Javier **Todos los/as autores/as han leído y aceptado la versión publicada del manuscrito:** Urrea, Miguel; García-Castilla, Francisco Javier.

Agradecimientos: Investigación realizada en el marco de la convocatoria María Zambrano, financiada por el Ministerio de Universidades y la Unión Europea – NextGenerationUE.

AUTORES:

Miguel Urrea Canales

Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.

Diplomado en Trabajo Social, Licenciado en Sociología y Doctor en “Individuo, Familia y Sociedad: una visión multidisciplinar” (Cum laude). 20 años de experiencia en el tercer sector, sector empresarial y sector educativo. Investigador distinguido en el programa de Trabajo Social de la UNED bajo la convocatoria de excelencia académica “María Zambrano”.

miguel.urra@der.uned.es

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0001-7066-7220>

Scopus ID: <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57206729737>

Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=OGMuqWcAAAAJ>

ResearchGate: <https://www.researchgate.net/profile/Miguel-Urrea-Canales-2>

Francisco Javier García-Castilla

Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.

Doctor en Sociología por la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, en el Programa de Exclusión y Políticas Sociales (Cum laude). Licenciado en Sociología en 2004 y Diplomado en Trabajo Social en 2002 por la misma Universidad. 18 años de experiencia en docencia, investigación y gestión académica. Actualmente, Profesor Titular de Universidad en el Departamento de Trabajo Social de la UNED.

fjgarcia@der.uned.es

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0003-3040-640X>

Scopus ID: <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57188648764>

Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=t61qUqEAAAAJ&hl=es&oi=ao>

ResearchGate: <https://www.researchgate.net/profile/Francisco-Garcia-Castilla>