

LA "ESPECIAL DIFICULTAD/COMPLEJIDAD" COMO OBJETO LIMÍTROFE EN LA POLÍTICA EDUCATIVA ESPAÑOLA

David Poveda

Universidad Autónoma de Madrid

Mitsuko Matsumoto

Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

Begoña Vigo

Universidad de Zaragoza

david.poveda@uam.es

PALABRAS CLAVE

Especial Dificultad - Especial Complejidad - Legislación Educativa - Objeto Límitrofe

RESUMEN

En este trabajo se examina desde una perspectiva crítica el modo en el que se construye una noción de "especial complejidad/dificultad" en la normativa educativa de las comunidades autónomas del estado español. Partimos del concepto de "objeto límitrofe" (boundary object) desarrollado desde los estudios sociales de la ciencia y examinamos de manera comparativa las diferentes normativas y legislación en torno a la especial complejidad/dificultad de las comunidades autónomas del estado español. Nos detenemos para examinar más detenidamente cómo la complejidad se constituye en elemento del "centro educativo" o del "puesto de trabajo" en Aragón, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y Comunidad Foral de Navarra como casos teóricamente ricos.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta comunicación es examinar desde una perspectiva crítica el modo en el que se construye una noción de "especial complejidad/dificultad" en la normativa educativa de las comunidades autónomas del estado español. El punto de partida de la propuesta es comprender la definición - operacionalización de la "complejidad/dificultad" en la documentación legislativa desde una dimensión performativa (Voß, 2014; Englund y Quennerstedt, 2008). Es decir, ver el desarrollo legislativo como un tipo de acción que constituye y re-organiza dinámicas escolares y educativas en modos específicos a través de la propia normativa - cuando, paradójicamente, las políticas en torno a la especial "complejidad/dificultad" aparentan simplemente constatar una realidad socio-educativa ya preexistente.

Partiremos del concepto de "objeto limítrofe" (*boundary object*) desarrollado desde los estudios sociales de la ciencia (Star y Griesemer, 1989; Star, 2010), el cual se entiende como elemento que emerge como organizador y conector dentro de una red de procesos complejos y muy diversos. En términos de Star y Griesemer (1989):

Boundary objects are objects which are both plastic enough to adapt to local needs and the constraints of the several parties employing them, yet robust enough to maintain a common identity across sites. They are weakly structured in common use, and become strongly structured in individual site use. These objects may be abstract or concrete. They have different meanings in different social worlds but their structure is common enough to more than one world to make them recognizable, a means of translation. The creation and management of boundary objects is a key process in developing and maintaining coherence across intersecting social worlds (p. 393).

Desde esta perspectiva, la especial dificultad/complejidad se plasma de modo distintivo en las legislaciones y normativas autonómicas españolas, pero a su vez se ancla en legislación previa de ámbito nacional o se transforma cuando surgen nuevas políticas e iniciativas educativas (por ejemplo, en relación con el desarrollo reciente del Programa PROA+). Igualmente, la complejidad/dificultad se introduce como descriptor de realidades socio-demográficas muy diversas (contextos rurales o urbanos, condiciones socio-económicas y culturales muy diferentes, etc.) y sirve como nexo entre estos procesos y otros tropos de la normativa y política educativa como la "innovación", el "desarrollo de proyectos", "medios digitales" o "creatividad educativa". Sin embargo, la especial dificultad/complejidad cobra una forma muy concreta en su recorrido final, ya que termina siendo una cualidad de dos elementos muy tangibles del sistema educativo: el centro educativo y/o el puesto docente. A su vez, esta concreción forma parte de dinámicas y procesos socio-educativos más amplios ya conocidos en el sistema educativo español relacionados con la construcción de jerarquías escolares, procesos de concentración educativa y la construcción y reproducción de desigualdades socio-educativas - e.g. número monográfico REICE, 2020, vol. 18(4) sobre segregación escolar.

2. OBJETIVOS

En este trabajo realizamos un análisis de diferentes elementos legislativos de las Comunidades Autónomas (CCAA), leyes autonómicas, normativas anuales, desarrollo de programas, memorias educativas o listados administrativos, para trazar el recorrido de la especial dificultad/complejidad y su realización final como una dimensión del centro escolar o el puesto

docente. Ambas dimensiones no son independientes y están entrelazadas en todo el recorrido. No obstante, el modo en que se articulan en cada comunidad proporciona un punto de acceso interesante para desentrañar procesos políticos e ideológicos subyacentes más amplios. Partimos de un análisis comparativo a nivel nacional para luego examinar los recorridos en cuatro comunidades autónomas (Aragón, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y Comunidad Foral de Navarra) cuyo análisis más detallado resulta interesante como casos seleccionados por un criterio teórico (Miles y Huberman, 1994).

3. METODOLOGÍA

Este trabajo se deriva del proyecto “Desafiando la estigmatización. Discursos y prácticas educativas creativas e inclusivas con medios digitales en escuelas "de especial complejidad" (DesDei) financiado dentro de la convocatoria del Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2020-112880RB-I00) y cuyo objetivo general es descubrir las prácticas de enseñanza creativa con medios digitales que facilitan la participación de la población escolar en las escuelas de especial complejidad de educación primaria. Como primer paso del proyecto, el equipo de 18 investigadoras e investigadores de las universidades de Zaragoza, Autónoma de Madrid, Salamanca, Castilla León, Extremadura y Pablo Olavide de Sevilla ha intentado identificar cuáles son los centros educativos de especial complejidad reconocidos por las autoridades educativas en España. Para ello, hemos partido del análisis de documentos legislativos (Bowen, 2009), identificando los documentos oficiales de "puestos de difícil desempeño" o escuelas “de especial dificultad” publicados por las distintas consejerías de educación de todas las CCAA, y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, siempre buscando los que estén más actualizados. En el análisis, hemos puesto la atención en los criterios utilizados en cada comunidad autónoma por las administraciones educativas en torno a escuelas de educación infantil y primaria que son calificadas con puestos de difícil desempeño o con las escuelas de especial complejidad.

Este primer barrido puso de manifiesto la diversidad de criterios aplicados, las complejidades de las realidades que plantea describir y la diversidad de acciones políticas y pedagógicas que moviliza en cada comunidad. Es desde esta perspectiva de la que surge la necesidad de explorar en sí mismo el concepto de complejidad/dificultad en esta legislación. Por ello, como se ha adelantado más arriba, este trabajo se centra en un análisis de documentación normativa-legislativa, principalmente a través de un análisis de contenido y discursivo. La lógica del análisis comparativo es horizontal (Bartlett y Vavrus, 2017): examinando documentación del mismo rango a través de las comunidades autónomas seleccionadas para el análisis.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La "especial dificultad" como elemento del "centro educativo" o del "puesto de trabajo"

Partiendo de la distinción "centro" o "puesto" como organizador de la normativa sobre la especial dificultad, la primera tarea realizada es un primer barrido del criterio que es priorizado por las diferentes normativas de las CCAA. En la Tabla 1 resumimos esta clasificación a partir de la documentación que se ha podido recopilar sobre los últimos años de cada comunidad autónoma⁶².

Tabla 1

Prioridad normativa en cada CCAA sobre la definición de "dificultad/complejidad"

CCAA	"Centro"	"Puesto"	"Puesto" y "Centro"
Aragón			✓
Navarra		✓	
Cantabria	✓		
Asturias		✓	
Castilla-La Mancha			✓
Comunidad Valenciana	✓		
Murcia			✓
Extremadura		✓?	
Cataluña			✓
Canarias	✓		
Comunidad de Madrid		✓	
Islas Baleares	✓		
Galicia			✓
Castilla y León		✓	
País Vasco	✓		
Ceuta		✓?	
Melilla		✓	

Nota. Elaboración propia.

⁶² Sobre este punto es importante hacer dos precisiones. Por una parte, los periodos para cada CCAA y la documentación revisada pueden ser muy diferentes, ya que están marcados por el modo en que cada comunidad desarrolla su propia normativa, compila y hace accesible su documentación educativa. Por otra parte, queda excluido de este primer análisis la normativa desarrollada en torno al programa reciente PROA+ desarrollado en un contexto post-pandémico y cuya ámbito de trabajo a nivel nacional sería (según esta clasificación) a nivel de "centro".

La especial dificultad como elemento del centro educativo

Como muestra la Tabla 1, son varias las CCAA cuya normativa parte del centro educativo como elemento para definir la especial dificultad. Esta normativa puede ser el eje principal o puede coexistir con normativas que enfatizan el puesto docente (ver más abajo). Pero incluso cuando coexisten estas dos dimensiones, el modo en que se articula cada elemento en las normativas autonómicas puede ser diferente. Por ello, en este apartado comparamos Aragón y Castilla-La Mancha, dos comunidades en las que se desarrollan ambas tendencias normativas pero construyen el centro educativo de especial dificultad de manera diferente.

En Aragón hemos identificado dos regulaciones diferentes. Por una parte, en algunas de las convocatorias anuales de plazas en comisión de servicios se parte de una caracterización y listado de determinados centros en cada provincia denominados “Centros de intervención educativa diferenciada”. En otra se señala la "dificultad" como elemento de los puestos docentes (Orden ECD/1435/2017 de 12 de septiembre 2017). Sin embargo, ambas normativas convergen en tomar como referencia el centro educativo y sus condiciones pedagógicas como el elemento que define la "dificultad".

Así, la convocatoria de plazas en comisión de servicios en “Centros de intervención educativa diferenciada” describe a estos dentro de los parámetros de la compensación educativa establecidos en la LOE-LOMCE vigentes hasta el momento⁶³. La Orden ECD/1435/2017 de 12 de septiembre describe los criterios para la calificación de algunos puestos como de "especial dificultad" pero, al hacerlo, en el artículo 2 describe de manera genérica clases de centros educativos con condiciones pedagógicas complejas (por razones muy diversas): centros de menores, aulas habilitadas en centros penitenciarios, puestos docentes que pertenezcan a aulas de atención hospitalaria y de atención educativa domiciliaria, puestos ubicados en centros de educación especial, puestos de centros ordinarios que tengan alguna unidad de educación especial o puestos en los que se atiendan de manera directa alumnado con diferentes alteraciones del desarrollo.

En Castilla-La Mancha la normativa también habla simultáneamente del centro y el puesto de trabajo, pero al hacerlo converge en establecer algunas características del centro educativo como el elemento que estructura la "dificultad". En este caso, la legislación de la Junta de

⁶³ Por ejemplo, en el texto la convocatoria para el curso 2022-23 en la provincia de Zaragoza: <https://educa.aragon.es/en/-/c-s-centros-intervenci%C3%93n-educativa-diferenciada-de-zaragoza>

Castilla-La Mancha establece los parámetros demográficos y pedagógicos del centro que hacen el desempeño del trabajo educativo más complejo. Las sucesivas resoluciones en las que se determina la lista de centros que quedan clasificados como de especial dificultad a efectos de provisión de puestos docentes se basan en una norma anterior que establece los criterios generales para determinar los elementos que otorgan complejidad educativa a un centro. Así, la "Orden de 07/06/2016, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para la catalogación de especial dificultad por tratarse de difícil desempeño de determinados puestos de trabajo y centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha" señala (por ejemplo) estos criterios:

(...) Criterio II. Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria (CEIP), Institutos de Enseñanza Secundaria Obligatoria (IESO) e IES (Institutos de Educación Secundaria) con un porcentaje igual o superior al 20% del alumnado con Necesidades Específicas de Apoyo Educativo (...) (DODCLM, 17 junio 2016, p. 13397)

(...) Criterio IV. Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria (CEIP) cuya composición jurídica suponga agrupamientos de dos niveles educativos diferentes en un mismo grupo. Se considerarán CEIP incompletos, aquellos que tienen menos de 9 unidades jurídicas: 3 de infantil y 6 de primaria (DODCLM, 17 junio 2016, p. 13398).

(...)

La especial dificultad como elemento del puesto de trabajo

Entre las CCAA que privilegian la idea de “especial dificultad” como una dimensión del “puesto docente” comparamos las CCAA de Madrid y Navarra para demostrar la diversidad en la que se definen y utilizan estos conceptos, y las cuestiones que dejan estas definiciones.

En el caso de Madrid, la principal normativa que se utiliza para identificar los centros “de especial dificultad, por tratarse de difícil desempeño” está publicada en el BOCM de 18 de abril de 2007 que contiene la "Resolución de 2 de abril de 2007, del Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, por la que se clasifican como de especial dificultad, por tratarse difícil de desempeño, determinados centros y puestos de trabajo docente a los efectos previstos en el Real Decreto 895/1989, de 14 de julio, y en el Real Decreto 2112/1998, de 2 de octubre." En esta legislación, enumera las escuelas que encajan en esta categoría (52 escuelas). En los años siguientes, agregaron cuatro escuelas más a la lista a través de dos

resoluciones adicionales y complementarias (Resolución de 17 de octubre de 2007 / BOCM de 5 de noviembre de 2008 y Resolución de 27 de octubre de 2008 / BOCM de 11 de noviembre de 2008). Desde entonces, la lista sigue siendo referenciada en concursos de traslados de los profesores de diferentes años escolares (el más reciente que encontramos fue Resolución de 22 de octubre de 2021 / BOCM de 28 de octubre de 2021). Observando esta lista de centros relativamente estable a lo largo de casi 15 años, y conociendo la realidad sociodemográfica de la Comunidad de Madrid, se ve cómo se trata de centros ubicados en barrios históricamente de clase trabajadora y/o con altas tasas de inmigración extranjera de la ciudad de Madrid o su área metropolitana.

Sin embargo, no sabemos qué criterios usan o han utilizado para definir “Centro de especial dificultad”. En el BOCM de 18 de abril de 2007, se hace referencia a dos legislaciones en nivel nacional como base: al Real Decreto 895/1989, de 14 de julio y al Real Decreto 2112/1998, de 2 de octubre, que describen los procedimientos de traslados de profesores. Menciona como haber trabajado en "centros considerados de difícil desempeño" da puntuaciones especiales, pero este documento no identifica los rasgos de estos centros. De esta manera, en la Comunidad de Madrid el "difícil desempeño" emerge como una categoría que no termina de definirse pero que circula a través de diferentes documentos legislativos para organizar la provisión de puestos docentes.

En el caso de Navarra, la normativa más reciente que describe los criterios de los centros con “puestos de difícil provisión” (el término original) es la “Orden foral 37/2020, de 8 de abril, del Consejero de Educación, por la que se aprueban las normas de gestión de las relaciones de aspirantes al desempeño, mediante contratación temporal, de puestos de trabajo docentes al servicio del departamento de educación”. En la parte final del artículo 15 enumera siete condiciones para definir los puestos de difícil provisión. Dentro de estos, los más relevantes para nuestra discusión son:

(...) Los ubicados en las localidades de Aurizberri/Espinal, Auritz/Burguete, Erro, Garralda, Luzaide/Valcarlos, Ochagavía, Roncal y Zugarramurdi. (...) (LexNavarra - BON N.º 84 - 23/04/2020, p. 15)

(...) Las vacantes en los Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria con cinco o menos unidades. (...) (LexNavarra - BON N.º 84 - 23/04/2020, p. 16)

Es decir, en este caso el concepto de “difícil provisión” viene definido principalmente por la ubicación geográfica y las condiciones pedagógicas que se presuponen en este contexto. En el caso de Navarra, esta ubicación hace referencia a contextos rurales de acceso relativamente complicado y, por tanto, la localidad en sí misma sirve como proxy del centro educativo que contiene. Además, para evitar que la enumeración de una lista discreta de localidades impida considerar otros puestos como de difícil provisión, la normativa alude explícitamente a la condición pedagógica que hace el puesto de trabajo particularmente difícil (i.e. que sea una "escuela incompleta") - y no como un elemento con significados potenciales diversos, incluyendo ser un espacio para la innovación y creatividad pedagógica (cf. Vigo y Beach, 2019).

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTA/S

El breve análisis que hemos realizado de diferentes estructuras normativas muestra algunas de las maneras en las que la "especial complejidad/dificultad" funciona como objeto limítrofe y sirve para regular diferentes procesos educativos. El recorrido a través de diferentes normativas muestra la flexibilidad de formas en la que se define: caracterizando la población del centro, el tipo de institución, estableciendo parámetros, señalando los rasgos organizativos del centro educativo o la realidad socio-demográfica y geográfica del entorno. Todos estos elementos convergen en definir un tipo de situación educativa y laboral que es definida como menos "deseable" y requiere de provisiones especiales para ser cubierta. En otras palabras, volviendo a la definición propuesta al comienzo de trabajo, la "especial dificultad" como artefacto normativo, por una parte, se muestra lo suficientemente poroso y flexible para incorporar una diversidad de circunstancias y, por otro, estructura y da coherencia a procesos importantes en el funcionamiento del sistema educativo: provisión de puestos docentes, acceso a recursos educativos u organización de programas educativos.

Es más, como elemento estructurador, la "especial dificultad/complejidad" puede emerger y desplegar su acción legislativa sin siquiera operativizar los elementos que la definen. Por ejemplo, en la normativa de la Comunidad de Madrid se genera un bucle normativo de referencias cruzadas en las que no termina de formalizarse una definición. Del mismo modo, poner el énfasis en las características y realidad del entorno como ocurre en otras normativas para definir la "complejidad" necesariamente implica movilizar imaginarios y discursos sobre este entorno que quedan fuera de la normativa, pero son a la vez necesarios para dotarla de sentido.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bartlett, L. y Vavrus, F. (2016). *Rethinking case study research: A comparative approach*. Routledge.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal* 9(2), 27–40.
- Englund, T. y Quennerstedt, A. (2008). Linking curriculum theory and linguistics: The performative use of 'equivalence' as an educational policy concept. *Journal of Curriculum Studies*, 40(6), 713-724.
- Miles, M. y Huberman, M. (1994). *Qualitative data analysis (2nd edition)*. Sage Publications.
- Star, S.L. y Griesemer, J.R. (1989). Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social Studies of Science*, 19(3), 387-420.
- Star, S.L. (2010). This is not a boundary object: Reflections on the origin of a concept. *Science, Technology & Human Values*, 35(5), 601–617.
- Vigo, B. y Beach, D. (2019). Creative teaching practices of art in education in rural schools. En L. Ferro y D. Poveda, (eds.), *Arts and ethnography in a contemporary world: From learning to social participation* (pp. 52-71). The Tufnell Press.
- Voß, J-P. (2014). Performative policy studies: Realizing "transition management". *European Journal of Social Science Research*, 27(4), 317–343.
- Orden ECD/1435/2017, de 12 de septiembre, por la que se establecen los criterios para determinar los puestos y centros públicos docentes no universitarios susceptibles de ser catalogados como de especial dificultad en la Comunidad Autónoma de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 189, de 2 de octubre de 2017. <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=981816263535>
- Orden Foral 37/2020, de 8 de Abril, del Consejero de Educación, por la que se aprueban las Normas de Gestión de las Relaciones de Aspirantes al Desempeño, mediante Contratación Temporal, de Puestos De Trabajo Docentes al Servicio del Departamento de Educación. *Boletín Oficial de Navarra*, 84, de 23 de abril de 2020. <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=52613>

Orden de 07/06/2016, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para la catalogación de especial dificultad por tratarse de difícil desempeño de determinados puestos de trabajo y centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. [2016/6435] *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, 118, de 17 de junio de 2016.

https://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2016/06/17/pdf/2016_6435.pdf&tipo=rutaDocm

Real Decreto 895/1989, de 14 de julio, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo en Centros públicos de Preescolar, Educación General Básica y Educación Especial. *Boletín Oficial del Estado*, 172, de 20 de julio de 1989.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-17201>

Real Decreto 2112/1998, de 2 de octubre, por el que se regulan los concursos de traslados de ámbito nacional para la provisión de plazas correspondientes a los Cuerpos Docentes. *Boletín Oficial del Estado*, 239, de 6 de octubre de 1998.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-23139-consolidado.pdf>

Resolución de la Directora General de Personal del Departamento de Educación, Cultura y Deporte por la que se convoca la provisión, en régimen de Comisión de Servicios, de Plazas de Maestros para los Colegios Públicos “Andrés Manjón”, “Antonio Beltrán Martínez”, “Emilio Moreno Calvete”, “Fernando El Católico”, “Ramiro Soláns”, “Ramón Sainz De Varanda” y “Santo Domingo” y IES “Maria Moliner” de Zaragoza para el curso 2021/22.
<https://educa.aragon.es/documents/20126/371333/CONVOCATORIA+firmada.pdf/b0a3184a-bbd4-a1a0-13c8-81139d937f49?t=1592830429055>

Resolución de 2 de abril de 2007, del Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, por la que se clasifican como de especial dificultad, por tratarse de difícil desempeño, determinados centros y puestos de trabajo docente a los efectos previstos en el Real Decreto 895/1989, de 14 de julio, y en el Real Decreto 2112/1998, de 2 de octubre. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 91, de 18 de abril de 2007.
http://www.madrid.org/dat_capital/circulares/pdf/centros_esp_dificultad.pdf

Resolución de 17 de octubre de 2007, del Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, que complementa la Resolución de 2 de abril de 2007, por la

que se clasifican como de especial dificultad por tratarse de difícil desempeño determinados centros y puestos de trabajo docente a los efectos previstos en el Real Decreto 895/1989, de 14 de julio, y en el Real Decreto 2112/1998, de 2 de octubre. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, de 5 de noviembre de 2008.

Resolución de 27 de octubre de 2008, del Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, por la que se clasifican como de especial dificultad por tratarse de difícil desempeño determinados centros y puestos de trabajo docente a los efectos previstos en el Real Decreto 895/1989, de 14 de julio, y en el Real Decreto 2112/1998, de 2 de octubre. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, de 11 de noviembre de 2008.

Resolución de 22 de octubre de 2021, de la Dirección General de Recursos Humanos, por la que se convoca concurso de traslados de ámbito autonómico de los cuerpos de Maestros, Catedráticos y Profesores de Enseñanza Secundaria, Profesores Técnicos de Formación Profesional, Catedráticos y Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Catedráticos y Profesores de Música y Artes Escénicas, y Catedráticos, Profesores y Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 257, de 28 de octubre de 2021.
https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2021/10/28/BOCM-20211028-4.PDF