

# VNIVERSITAT VALÈNCIA

Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación  
Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación  
Doctorado en Educación



## Discursos e intereses no explícitos en las reformas educativas: la Ley Orgánica de Educación y la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa.

**TESIS DOCTORAL**

**Presentada por:**

**María Torres Pellicer**

**Dirigida por:**

**Juan Manuel Fernández Soria**

**Valencia, Septiembre 2020**

El objeto de la educación  
es formar seres aptos  
para gobernarse a sí mismos,  
y no para ser gobernados por los demás.

Herbert Spencer.

# Índice

<b>Índice .....</b>	<b>1</b>
Índice de tablas .....	4
Índice de gráficos.....	6
Índice de figuras.....	7
<b>Glosario .....</b>	<b>8</b>
<b>Glosario de personalidades que intervienen en los diarios de sesiones .....</b>	<b>13</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>19</b>
<b>1. Presentación.....</b>	<b>21</b>
<b>2. Introducción.....</b>	<b>30</b>
<b>2.1 Justificación académica.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2 Hipótesis y objetivos .....</b>	<b>32</b>
<b>2.3 Metodología .....</b>	<b>34</b>
<b>2.4 Estado actual de la cuestión .....</b>	<b>36</b>
<b>2.5 Principales aportaciones de la tesis .....</b>	<b>38</b>
<b>2.6 Estructura de la investigación .....</b>	<b>39</b>
<b>3. Marco Teórico .....</b>	<b>43</b>
<b>3.1 Definición de discurso e implicaciones del término .....</b>	<b>43</b>
<b>3.2 Conceptualización de las reformas educativas.....</b>	<b>45</b>
Definición, características y tipos de reforma.....	45
¿Por qué se llevan a cabo?.....	57
Evolución de las funciones de la escuela .....	59
Factores que afectan a las reformas.....	67
¿Cómo se llevan a cabo las reformas educativas?.....	80
Agentes que intervienen en las reformas.....	86
El papel de los reformadores .....	87
El papel de los docentes .....	88
Falta de participación del resto de agentes.....	90
¿Qué puede llevar a las reformas educativas al fracaso? .....	91
Ideología que justifica las reformas educativas.....	102
<b>3.3 Para qué sirve la educación: derechos y libertades .....</b>	<b>104</b>
<b>3.4 El papel del Estado en Educación .....</b>	<b>109</b>
Algunas de las finalidades en las que se basan las reformas.....	113
<b>3.5 ¿Responden las leyes educativas a las demandas sociales? .....</b>	<b>119</b>

<b>3.6 ¿Es posible lograr el consenso en educación?: el pacto educativo .....</b>	<b>127</b>
Definición de consenso y disenso .....	127
Definición de pacto educativo.....	130
¿Qué aspectos se deben tener en cuenta a la hora de realizar un pacto?.....	134
Herramientas para alcanzar el pacto.....	136
Factores que dificultan el pacto.....	137
El pacto educativo en el sistema educativo español.....	140
<b>4. Análisis legislativo de la LOE y la LOMCE .....</b>	<b>147</b>
<b>4.1 Análisis preámbulo .....</b>	<b>151</b>
Análisis preámbulo LOE.....	153
Análisis preámbulo LOMCE.....	158
<b>4.2 Objetivos de la reforma .....</b>	<b>164</b>
¿Qué objetivos persigue la LOE?.....	164
Los objetivos de la LOMCE.....	170
<b>4.3 Calidad educativa: el objetivo prioritario .....</b>	<b>176</b>
El enfoque de la calidad en la LOE.....	182
Enfoque de la calidad en la LOMCE .....	196
<b>4.4 Enfoque equidad .....</b>	<b>207</b>
El máximo exponente de la LOE: La equidad. ....	217
La equidad en la LOMCE .....	235
<b>4.5 El esfuerzo compartido.....</b>	<b>246</b>
Esfuerzo compartido en la LOE .....	251
El esfuerzo compartido en la LOMCE.....	264
<b>4.6 Las libertades en el ámbito educativo: diferentes perspectivas.....</b>	<b>270</b>
El concepto de libertad en la LOE .....	276
La libertad en la LOMCE.....	288
<b>4.7 Confesionalidad religiosa y social.....</b>	<b>299</b>
Confesionalidad religiosa y social en la LOE .....	300
Confesionalidad religiosa y social en la LOMCE.....	325
<b>4.8 La gestión de la autonomía .....</b>	<b>334</b>
La gestión de la autonomía en la LOE .....	338
La gestión de la autonomía en la LOMCE.....	346
<b>4.9 El papel de la Dirección y los Órganos de gobierno .....</b>	<b>355</b>
El papel de la dirección y los órganos de gobierno en la LOE. ....	357
La dirección y los órganos de gobierno en la LOMCE.....	372

<b>4.10 Evaluaciones externas.....</b>	<b>379</b>
El proceso evaluador en la LOE.....	391
La evaluación en la LOMCE.....	405
<b>4.11 Influencias externas .....</b>	<b>430</b>
Influencias externas en la LOE .....	434
Influencias externas en la LOMCE .....	444
<b>4.12 Competencias compartidas .....</b>	<b>449</b>
Competencias compartidas en la LOE .....	453
Competencias compartidas en la LOMCE .....	463
<b>5. Comparación de las semejanzas y diferencias entre la Ley Orgánica de Educación y la Ley Orgánica para la Mejora Educativa .....</b>	<b>476</b>
<b>5.1 Preámbulo.....</b>	<b>476</b>
<b>5.2 Los objetivos de la LOE y la LOMCE .....</b>	<b>489</b>
<b>5.3 La calidad educativa .....</b>	<b>503</b>
<b>5.4 El tratamiento de la equidad en la LOE y la LOMCE.....</b>	<b>521</b>
<b>5.5 El esfuerzo compartido en la LOE y la LOMCE .....</b>	<b>539</b>
<b>5.6 La libertad: dos perspectivas diferentes. ....</b>	<b>559</b>
<b>5.7 Confesionalidad religiosa y social.....</b>	<b>575</b>
<b>5.8 La gestión de la autonomía .....</b>	<b>600</b>
<b>5.9 La función directiva y los órganos de gobierno .....</b>	<b>614</b>
<b>5.10 Las evaluaciones externas .....</b>	<b>633</b>
<b>5.11 Influencias externas .....</b>	<b>662</b>
<b>5.12 Competencias compartidas .....</b>	<b>687</b>
<b>6. Síntesis y conclusiones finales.....</b>	<b>708</b>
<b>7. Fuentes y bibliografía.....</b>	<b>746</b>
<b>Webgrafía.....</b>	<b>783</b>

## Índice de tablas

Tabla 1: Matriz de teorías explicativas de las reformas educativas .....	52
Tabla 2: Tasas de repetición en la ESO, por curso y sexo. Curso 2006-2007.....	125
Tabla 3: Cifras de fracaso escolar en la ESO por Comunidades Autónomas y sexo. Año 2007 .....	126
Tabla 4. Tensiones existentes en el ámbito educativo.....	139
Tabla 5: Comparación de los elementos relacionados con la calidad en la LOE desde el anteproyecto a la redacción final. ....	193
Tabla 6: Comparación de los elementos relacionados con la calidad en la LOMCE desde el anteproyecto a la redacción final. ....	205
Tabla 7: Nivel de estudios de los padres de los alumnos que abandonan la ESO sin finalizar.....	212
Tabla 8: Comparación de la equidad en la LOE desde el anteproyecto a la redacción final.....	227
Tabla 9: Comparación de la equidad en la LOMCE desde el anteproyecto a la redacción final.....	242
Tabla 10: Alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de una discapacidad matriculado en Enseñanzas de Régimen General en función de diferentes variables. Cuso 2014/2015. ....	250
Tabla 11: Comparación de la redacción del artículo 1 g y h de la LOE.....	253
Tabla 12: Comparación del concepto de esfuerzo desde el anteproyecto a la redacción final en la LOE. ....	261
Tabla 13: Comparación del concepto de esfuerzo desde el anteproyecto a la redacción final en la LOMCE .....	268
Tabla 14: Comparación del concepto de libertad en la LOE desde el anteproyecto a la redacción final .....	284
Tabla 15: Comparación del concepto de libertad en la LOMCE desde el anteproyecto a la redacción final .....	295
Tabla 16: Comparación de la confesionalidad religiosa y social desde el anteproyecto a la redacción final en la LOE.....	315
Tabla 17: Comparación de la confesionalidad religiosa y social desde el anteproyecto a la redacción final de la LOMCE.....	331
Tabla 18: Comparación del concepto de autonomía en la LOE desde el anteproyecto a la redacción final. ....	344
Tabla 19: Comparación del concepto de autonomía desde el anteproyecto a la redacción final en la LOMCE .....	352
Tabla 20: ¿Qué se entiende por participación?.....	364

Tabla 21: Comparación del funcionamiento y organización de la dirección y los órganos de gobierno en la LOE desde el anteproyecto a la redacción final.....	368
Tabla 22: Comparación del funcionamiento y organización de la dirección y los órganos de gobierno desde el anteproyecto a la redacción final en la LOMCE .....	376
Tabla 23: Tipos de evaluación con sus ventajas y desventajas .....	388
Tabla 24: Comparación la evaluación desde el anteproyecto a la redacción final .....	399
Tabla 25: Comparación la evaluación desde el anteproyecto a la redacción final .....	414
Tabla 26: Comparación las influencias externas desde el anteproyecto a la redacción final en la LOE .....	441
Tabla 27: Comparación las influencias externas desde el anteproyecto a la redacción final en la LOMCE .....	447
Tabla 28: Comparación las competencias compartidas desde el anteproyecto a la redacción final en la LOE.....	460
Tabla 29: Comparación las competencias compartidas desde el anteproyecto a la redacción final .....	473
Tabla 30: Comparación de los preámbulos de la LOE y la LOMCE .....	488
Tabla 31: Comparación entre los objetivos de la LOE y la LOMCE.....	502
Tabla 32: Comparación entre el concepto de calidad en la LOE y la LOMCE .....	519
Tabla 33: Comparación entre el término equidad en la LOE y la LOMCE .....	537
Tabla 34: Diferencias en el porcentaje de alumnos /as en la escuela publica por comunidades autónomas.....	554
Tabla 35: Comparación entre el concepto de esfuerzo en la LOE y la LOMCE .....	558
Tabla 36: Comparación entre el término libertad en la LOE y la LOMCE .....	573
Tabla 37: Comparación entre los aspectos vinculados a la confesionalidad religiosa y social en la LOE y la LOMCE .....	599
Tabla 38: Comparación entre la autonomía propuestas por la LOE y la LOMCE.....	613
Tabla 39: Comparación entre la perspectiva y enfoque que se da a la dirección y los órganos de gobierno en la LOE y en la LOMCE .....	632
Tabla 40: Comparación entre los tipos de evaluación planteados por la LOE y la LOMCE .....	659
Tabla 41: Comparación entre las influencias externas que reciben la LOE y la LOMCE .....	684
Tabla 42: Comparación entre el reparto competencial establecido en la LOE y la LOMCE .....	707

## **Índice de gráficos**

Gráfico 1: Tasa de abandono escolar prematuro en los distintos países europeos .....	123
Gráfico 2: Evolución del porcentaje de abandono temprano en España y en la Unión Europea. ....	124
Gráfico 3: Porcentaje de abandono de la educación y la formación por Comunidad Autónoma. Año 2008. ....	124
Gráfico 4: Valor promedio del ISEC de España y sus comunidades autónomas .....	210
Gráfico 5: Impacto del ISEC en las puntuaciones medias en ciencias de los países y las comunidades autónomas (puntos por décima de incremento en el ISEC) .....	211
Gráfico 6: Diferencias de puntuaciones medias en lectura según género .....	213
Gráfico 7: Diferencias en puntuaciones matemáticas según género .....	214
Gráfico 8: Evolución del porcentaje del alumnado extranjero escolarizados en Enseñanzas no universitarias en cada etapa educativa .....	246
Gráfico 9: Diferencia en resultados entre el alumnado nativo e inmigrante en matemáticas. ....	247
Gráfico 10: Rendimiento del alumnado en función de su lugar de nacimiento .....	248
Gráfico 11: Diferencia de resultados entre centros privados y públicos .....	275
Gráfico 12: porcentaje de decisiones tomadas en cada nivel de gobierno en la primera etapa de Educación Secundaria pública (2011). ....	336
Gráfico 13: Porcentaje de decisiones tomadas a nivel central o autonómico y a nivel de centros. ....	337
Gráfico 14: Distribución del alumnado de Enseñanzas de Régimen General no universitarias por titularidad/financiación del centro y comunidad autónoma. Curso 2017-2018. ....	552
Gráfico 15: Distribución del alumnado de Enseñanzas de Régimen General no universitarias por titularidad/financiación del centro y enseñanza. Curso 2017-2018. ....	553
Gráfico 16: Distribución del alumnado matriculado y del extranjero por titularidad/financiación del centro. EE. De Régimen General no universitarias. Curso 2016-2017. ....	554

Gráfico 17: Porcentaje de alumnado con necesidades educativas especiales (1). Curso 2017-2018.....	557
--	-----

## Índice de figuras

Figura 1. Perspectiva sistémica de las relaciones entre sistema social y sistema escolar .....	60
Figura 2: Fases de las reformas educativas .....	82
Figura 3: Agentes implicados en el pacto educativo .....	132
Figura 4: Extracto del sistema educativo en la LOMCE .....	172
Figura 5: Definición y niveles básicos de igualdad y equidad educativa.....	208
Figura 6: Políticas equitativas en España .....	216
Figura 7: Modalidades de autonomía en la LOMCE.....	349
Figura 8: Modelos de evaluación del alumnado.....	382
Figura 9: Competencias básicas, transferibles, y técnicas y profesionales. ....	433
Figura 10: Opciones en educación secundaria con la LOMCE.....	496
Figura 11: Estructuración de las materias en el primer curso de aplicación de la LOMCE en la Comunidad Valenciana .....	499
Figura 12: Efecto de la calidad docente en el desempeño del alumnado .....	512
Figura 13: Comparativa entre competencias .....	667

## **Glosario**

ACADE: Asociación de Centros Autónomos de Enseñanza Privada

ACNEAE/NEAE: Alumnado con necesidad específica de atención educativa

ADIDE: Asociación de Inspectores de la Educación

AMES: Acción para la Mejora de la Enseñanza Secundaria

ANCABA: Asociación Nacional de Catedráticos de Instituto

ANPE: Asociación Nacional de Profesionales de la Enseñanza

Apprece: Asociación Profesional de profesores de religión en centros estatales

AXIA: Associació de directius de centres públics de Catalunya

BAP: Barrios de Acción Preferente

BOE: Boletín Oficial del Estado

CAES: Centros de Acción Educativa Singular. En las distintas comunidades autónomas reciben distintos nombres

CANAE: Confederación Autónoma Nacional de Asociaciones de Estudiantes

CCOO: Comisiones obreras

CEAPA: Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos

CECE: Confederación Española de Centros de Enseñanza

Cefire: Centro de Formación, Innovación y Recursos Educativos

CIG-ENSINO: Confederación intersindical gallega-enseñanza

CES: Confederación Nacional de Estudiantes

CINE/CITE: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación.

COCOPE: Comisión de Coordinación Pedagógica

COFAPA: Confederación de padres y madres de alumnos

CONCAPA: Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y de Padres de Alumnos

CSI-CSIF: Central Sindical Independiente y de Funcionarios

D: Decreto

EFQM: European Foundation Quality Management

EpC: Educación para la Ciudadanía

ESO: Educación Secundaria Obligatoria

FAEST: Federación de Asociaciones de Estudiantes

FECAPA: Federación Católica de Asociaciones de Padres de Alumnos

FEDADI: Federación de Asociaciones de directivos de centros Educativos Públicos

FERE: Federación de Religiosos de la Enseñanza

Fere-Ceca: Federación Española de Religiosos de Enseñanza-Titulares de Centros Católicos

FETE: Federación de Trabajadores de la Enseñanza

FETE-UGT: La Federación de Trabajadores de la Enseñanza

FP: Formación Profesional

FSIE: La Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza

IEA: International Education Associations

IES: Instituto de Educación Secundaria

INCE: Instituto Nacional de Calidad y Educación

INE: Instituto Nacional de Evaluación

ISEC/ESCS: Índice social, económico y cultural

LGTBI: Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero

LISMI: Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos

LOCE: Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

Aprobada por el Partido Popular en el año 2002.

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

Aprobada por el Partido Socialista Obrero Español en el año 1985.

LOE: Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación. Aprobada por el Partido

Socialista Obrero Español en el año 2006.

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

Educativo. Aprobada por el Partido Socialista Obrero Español en el año 1990.

LOMCE: Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad

Educativa. Aprobada por el Partido Popular en el año 2013.

MEC: Ministerio de Educación y Ciencia

MECD: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

MEFP: Ministerio de Educación y Formación Profesional

MOOC: Massive Open Online Course (Cursos de formación online gratuitos)

NGP: Nueva Gestión Pública

NTIC/TIC: Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación

ODISMET: Observatorio sobre discapacidad y mercado de trabajo en España

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PIAAC: El Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de la población adulta

PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study. Estudio realizado por la IEA que evalúa la competencia en comprensión lectora del alumnado de 4º de Educación Primaria.

PISA: Project for International Student Assessment. Evaluación realizada por la OCDE cada tres años al alumnado de 15 años a los países miembros de la OCDE y a países asociados.

PP: Partido Popular

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

RAE: Real Academia Española

RD: Real Decreto

TDAH: Trastorno por déficit de atención con hiperactividad

TIMMS: Trends in International Mathematics and Science Study. Estudio Internacional de tendencias en matemáticas y ciencias promovido por la IEA que se aplica al alumnado de 4º curso de Educación Primaria.

UDE: Unión Democrática de Estudiantes

UE: Unión Europea

UeCoE: Unión Española de Cooperativas de Enseñanza

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

USO: Confederación Unión Sindical Obrera

## **Glosario de personalidades que intervienen en los diarios de sesiones**

Abejón Ortega, Adolfo: Partido Popular

Abelló Planas, Lola: Presidenta de la Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA)

Aleixandre i Cerarols, Rosa Nuria: Convergència i Unió

Almarcha Cañas, Raúl: Vicepresidente de la Confederación Autónoma Nacional de Asociaciones de Estudiantes (CANAE)

Alturo Lloan, Ramón: Convergència i Unió.

Álvarez Areces, Vicente Alberto: Partido Socialista Obrero Español

Álvarez Sostres, Enrique: FORO Asturias

Alvira, José María: Secretario General de la Federación Española de Religiosos de la enseñanza-centro católicos (FERE-CECA)

Arasanz, Aantoni: Presidente de la Federació d'Associacions de Mares i Pares d'Escoles Lliures de Catalunya (FAPEL)

Aurtenetxe Goiriena, José Luís: Presidente de la Federación de Ikastolas de Bizkaia y Letrado Mayor de las Juntas Generales de Bizkaia

Baig i Torras, Assumpta: Partit Socialista de Catalunya (PSC-PSOE)

Barberà Montserrat, Martí: Convergència i Unió

Bedera Bravo, Mario: Partido Socialista Obrero Español

Benzal Román, Raimundo: Partido Socialista Obrero Español

Bosch Pascual, Alfred: Esquerra Republicana de Catalunya

Calero, Jorge: Catedrático de economía aplicada de la Universidad de Barcelona

Calomarde Gramage, Joaquín: Partido Popular

Cámara Villar, Gregorio: Partido Socialista Obrero Español

Cambra Giné, Josefina: Convergència Democràtica de Catalunya

Campos Trujillo, José.: Secretario general de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras

Canet Coma, Francesc: Esquerra Republicana de Catalunya

Capella i Farré, Ester: Esquerra Republicana de Catalunya

Carbonel Pintanel, Luís: Presidente de la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA)

Casaus Rodríguez, Yolanda: Partido Socialista Obrero Español

Catalá Verdet, María José: Consellera d' Educació, Cultura i Esport de la Comunidad Valenciana

De Castro Barco, Manuel: Secretario General de la Federación Española de Religiosos de Enseñanza-titulares de Centros Católicos (Fere-Ceca)

De Vicente Algueró, Felipe José: Presidente de Ancaba, Asociación Nacional de Catedráticos de Instituto

Delgado, Francisco: Presidente de la Asociación Europea Laica

Doval, Ricardo: Representante de Unión Democrática de Estudiantes (UDE)

Esteban Bravo, Aitor: Partido Nacionalista Vasco

Farré Roure, Ramón: Exsecretario general del Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya

Fernández Guisado, N.: Presidente de la Asociación Nacional de Profesionales de la Enseñanza (ANPE)

Fernández Santillana, José Luís: Secretario General de la Confederación Unión Sindical Obrera (USO) Federación de Enseñanza

García Garrido, José Luís: Catedrático de Educación Comparada Internacional de la UNED

García Suárez, Carmen: Izquierda Unida-ICV

García Suárez, Francisco: Secretario General de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras

Gomendio, Montserrat: Partido Popular. Secretaria de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades (2012-2015)

Guerra Zunzunegui, Juan Carlos: Partido Popular

Hernández Gutiérrez, Patricia: Partido Socialista Obrero Español

Jimeno Fernández, Antonio: Presidente de la Acción para la Mejora de la Enseñanza Secundaria (AMES)

Labordeta Subías, José Antonio: Chunta Aragonesista

Ladrón de Guevara, Begoña: Presidenta de la Confederación de Padres y Madres de Alumnos (COFAPA)

Laguna Peña, Jesús María: Partido Popular

López Cortiñas, Carlos: Secretario general de la Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE-UGT)

Louzao Rodríguez, Francisco Xesús Anxo: Secretario de la Confederación Intersindical Gallega Do Ensino (CIG-ENSINO)

Luen López, César.: Presidente de la Federación de Asociaciones de Estudiantes (FAEST)

Mardones Sevilla, Luís: Coalición Canaria-Nueva Canaria

Marín Hellín, Antonio Marcial: Consejero de Educación, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de Castilla y León

Martín Gómez, Rafael.: Presidente de la Asociación Profesional de Profesores de Religión en Centros Estatales

Martín Patino, José María: Presidente de la Fundación Encuentro

Martínez Gorriarán, Carlos: Unión Progreso y Democracia

Martínez Lobato, Estebán: Presidente de la Asociación de Inspectores de la Educación (ADIDE)

Martínez Sánchez, José Antonio.: Presidente de la Federación de Asociaciones de directivos de Centros Educativos Públicos (Fedadi)

Mata Clavell, Carles: Presidente de l'Associació de Directius de Centres Públics de Catalunya (AXIA)

Mayoral Cortes, Victorino: Presidente de la Liga Española de la Educación y la Cultura Popular y de la Fundación Cives

Mendizabal Azurmendi, Amalur: Amaiur

Moneo Díez, María Sandra: Partido Popular

Moreno Burriel, Eliseo: Presidente Nacional de Enseñanza de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF)

Moreno Ruíz, María del Mar: Partido Socialista Obrero Español

Moya Otero, José: Doctor en Ciencias de la Educación y director general de Formación Profesional y Educación de Adultos del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias

Nasarre Goicoechea, Eugenio: Partido Popular

Núñez Velázquez, Jesús: Presidente de la Asociación de Centros Autónomos de Enseñanza Privada

Palacín, Ismael: Director de la Fundación Jaume Bofill

Palma Muñoz, Montserrat: Partido Socialista Obrero Español

Pastor Julián, Ana: Partido Popular

Peral Guerra, Luís: Partido Popular

Pérez Collera, Arturo: Presidente de Fórum Europeo de Administradores de la Educación del Estado Español

Pezzi Cereto, Manuel: Partido Socialista Obrero Español

Pigem i Palmés, Maria Mercè: Convergència i Unió

Puig Jofra, Enric: Secretario General de la Fundació Escola Cristiana de Catalunya

Rajoy Brey, Mariano: Partido Popular. Presidente del gobierno durante el proceso de elaboración y aprobación de la LOMCE

Roca Cobo, Enrique: Catedrático numerario de bachillerato, exdirector del Instituto de Evaluación del Ministerio de Educación

Rodríguez Sánchez, Germán.: Partido Socialista Obrero Español

Rodríguez Zapatero, José Luís: Partido Socialista Obrero Español. Presidente del gobierno durante el proceso de elaboración y aprobación de la LOE.

Romero Barrenechea, Ana: Presidenta de la Confederación Nacional de Estudiantes (CES)

Sainz García, María Jesús: Partido Popular

Sánchez Herrero, Jesús María: Presidente de la CEAPA.

Sánchez Robles, Isabel: Partido Nacionalista Vasco

Sansegundo Gómez de Cadiñanos, María Jesús: Ministra de Educación (Partido Socialista Obrero Español)

Sastre Álvaro, José Luís: Partido Popular

Schleicher, Andreas: Responsable informe PISA-OCDE

Sequera García, María Jesús: Entesa pel Progrés de Catalunya

Serna Masiá, Juana: Partido Socialista Obrero Español

Sierra Sosa, Carlos: Presidente de la Unión de Cooperativas de Enseñanza (UECOE)

Tabuyo Romero, Domingo Miguel: Partido Socialista Obrero Español

Tiana Ferrer, Alejandro: Secretario General de Educación (2004-2008), y actualmente Secretario de Estado de Educación y Formación Profesional (Partido Socialista Obrero Español)

Vivas Galán, Adrián: Presidente del sector nacional de Enseñanza de CSIF

Wert, José Ignacio: Ministro de Educación (Partido Popular)

## Agradecimientos

El proceso de elaboración de una tesis doctoral requiere una gran cantidad de horas y dedicación. A lo largo del mismo es necesario el apoyo y la ayuda de muchas personas.

En primer lugar, quiero agradecer todo el trabajo realizado por parte de mi director y tutor, Juan Manuel Fernández Soria, ya que sin su ayuda y orientación este proyecto no hubiese sido posible. Gracias por generar la duda y la necesidad de llevar a cabo esta investigación y, sobre todo, por todo el apoyo moral, los consejos y la paciencia.

Por otro lado, quiero dar las gracias a mis padres, porque siempre han confiado en mí y me han enseñado la importancia de luchar por lo que quiero, siempre con palabras de aliento y con la confianza de que soy capaz de conseguir todo aquello que me propongo. Habéis estado ahí en todo momento. Mil gracias, sin vosotros, no sería quien soy.

Gracias Juanma, contigo he aprendido a crecer y a creer en mí misma. A mi abuela Victoria, porque con su *¿encara no acabes?* me ha ayudado a seguir adelante y a mantener la meta siempre en el horizonte.

Pero, sobre todo, mil gracias a Adrián, por ser mi soporte y apoyo, por sus consejos y opiniones, por su ayuda a lo largo de todo el proceso, por aguantar mis miedos e inseguridades, y por acompañarme desde el momento en que tomé la decisión de emprender este proyecto hasta el día de hoy. Gracias por estar siempre ahí para compartir mis logros y mis fracasos, por comprenderme y entenderme. Tu ayuda y consejo han sido muy importantes y relevantes. Sin duda, sin tu ayuda esta tesis no habría visto la luz, gracias por crear en mí la necesidad de llevarla a cabo, por tus palabras de aliento, por tu comprensión y cariño y por guiarme en cada uno de los pasos de esta tesis.

Por último, a todos los maestros y profesores que han pasado por mi vida, de todos ellos he aprendido algo y han dejado su huella en mi, ya que como decía Sidney Hook “todo el que recuerda su propia educación, recuerda a sus maestros, no los métodos o técnicas. El maestro es el corazón del sistema educativo”.

## **1. Presentación**

Definir reforma educativa resulta un trabajo verdaderamente complejo. Como se verá con detenimiento, las reformas educativas pueden ser consideradas como cambios o transformaciones estructurales, curriculares, organizativas o político-administrativas.

No se trata de actuaciones puntuales, ni consisten en llevar a cabo simples innovaciones en el ámbito educativo. Asimismo, como explica Tiana (2018) tampoco significan lo mismo que Ley. No obstante, en muchas ocasiones sí acaban plasmándose las reformas educativas en leyes orgánicas, por ello resulta esencial su conocimiento y comprensión ya que van a permeabilizar todo el sistema educativo y repercutirán en los ámbitos tanto educativos como sociales, ya que como se verá, un sistema influye en el otro y viceversa.

En este sentido, es relevante tener en cuenta el papel que tiene la educación en la sociedad, siendo un instrumento de ascensión social. Tal y como planteaba Díez Hochleitner (1996) las familias consideran la educación de sus hijos e hijas como una herramienta de movilidad social. Entienden que a través de los estudios lograrán mejores condiciones laborales, lo que está conllevando un fuerte desencanto social ya que el alumnado y sus familias se esfuerzan y trabajan para que los primeros tengan estudios y una vez finalizados, no siempre encuentran trabajo de aquello que han estudiado y acaban en empleos con condiciones laborales muy por debajo de sus expectativas o en trabajos precarios.

Se debe tener en cuenta que con el paso de los años la educación ha ido cambiando sus funciones y atribuciones. Hoy en día todos los niños y niñas de entre 6 y 16 años tienen en nuestro país el derecho y la obligación de recibir una educación de calidad y gratuita. Todo ello sucede debido a que en la actualidad se concibe la educación como un

derecho esencial de la sociedad y por tanto independientemente del sexo, raza, religión o cualquier otro motivo, todos y todas tienen el derecho de recibir una educación de calidad. Si hace unas décadas solo se escolarizaban en estudios secundarios o postobligatorios aquellos miembros de la sociedad que disponían de los suficientes recursos económicos como para poder costear la educación y por tanto una gran parte del alumnado se veía obligada a dejar estudios. Si llevamos a cabo una breve revisión de las Leyes educativas españolas, encontramos cómo la Ley de Instrucción Pública aprobada por Claudio Moyano en el año 1857, ya proponía un periodo de escolarización obligatoria para toda la sociedad, en este caso de los 6 a los 9 años, siendo este periodo obligatorio y debía ser gratuito para aquellas familias que no podían financiarlo, no obstante, en la práctica esta gratuidad dependía de la iniciativa privada y de los ayuntamientos. Más de un siglo más tarde se aprobó la Ley General de Educación (1970) que añadía más cursos a la escolaridad obligatoria, tratando de adaptarse a los cambios y a la nueva situación, siendo obligatoria la asistencia a las escuelas durante 8 cursos, es decir, hasta los 14 años.

Hemos de tener en cuenta que durante el periodo de vigencia de la Ley Moyano<sup>1</sup> se produjeron grandes cambios a nivel social, entre ellos destaca la segunda revolución industrial que generó cambios en ámbitos muy amplios. Supuso una primera globalización y cambios en el mundo laboral. Asimismo, se inició una progresiva internacionalización de la economía destacando importantes cambios en innovaciones tecnológicas que desencadenaron modificaciones organizativas en las empresas y en el mercado. Estos cambios conllevaron la necesidad de modificar la manera en que se entendían y se llevaban a cabo muchos aspectos, sobre todo, aquellos relacionados con el mundo laboral y se entendió que era necesario una mano de obra cualificada, capaz de hacer frente a las nuevas realidades y para ello se requerirá llevar a cabo cambios en el

---

<sup>1</sup> Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857.

ámbito educativo que formase a la ciudadanía y poder responder en igualdad de condiciones y competir con los países de nuestro alrededor. Esto supone un cambio muy significativo ya que la sociedad comienza a valorar la vertiente social de la educación y al mismo tiempo, las ventajas que tiene para el país tener una ciudadanía formada, puesto que de este modo se va a poder competir con los países que nos rodean y no quedarnos atrás. Esta perspectiva se mantendrá en el tiempo y llegará hasta nuestros días.

Es importante tener en cuenta, tal y como plantea Hargreaves (2003) que a la hora de llevar a cabo cambios y adaptarse a los mismos, las escuelas deben tener en cuenta una serie de factores, entre los seis que destaca, son especialmente significativos en este momento tener en cuenta que las escuelas están sometidas a la competencia del mercado y que las escuelas no son indiferentes al mundo laboral. ¿Qué supone todo esto? Supone que la escuela tiene que formar no solo en la alfabetización básica, sino que el sistema educativo está influenciado por el sistema social y laboral. Hoy ya no basta con que nuestro sistema educativo enseñe a los y las jóvenes a leer y escribir, a sumar y restar, sino que tiene una función que va mucho más allá y se debe adaptar a los cambios que hay a nuestro alrededor ya que, como se verá más adelante, deberá responder a las demandas del mundo laboral, la economía y la globalización para permitir que la economía española sea competitiva.

Por todo ello vemos como la educación es esencial y por ello es necesario llevar a cabo un análisis detenido sobre cómo se vertebra la misma y a qué se deben los cambios que se realizan, así como las posibles repercusiones de dichos cambios.

Con todo ello, podemos entender que la educación es un derecho social y, por tanto, debería ser la sociedad la que la vertebrara, no obstante, en la realidad se vertebra de

manera política y son los partidos y sus representantes los que toman las decisiones que van a tener repercusiones en los diferentes ámbitos sociales.

Si tenemos en cuenta la casuística de nuestro país, vemos como, a excepción de la Ley Moyano, la vigencia de nuestras leyes educativas ha sido relativamente corta, es decir, España vive en un continuo vaivén legislativo, en cuanto a la educación se refiere. ¿Por qué?

La respuesta a esta pregunta es de gran complejidad y se tratará de responder a lo largo de esta investigación, pero se debe tener en cuenta que existen muchos intereses políticos, ideológicos, económicos y sociales detrás de la educación y una serie de tensiones que van a afectar de manera significativa a la manera en que se plantea una reforma. En el caso español encontramos principalmente dos tensiones que pugnan por imponerse, por un lado, la vertiente neoliberal y neoconservadora, que tienen una visión concreta de cómo debería vertebrarse el sistema educativo y la educación, y a qué elementos debería darse una mayor importancia y a cuáles menos, y por otro lado, tenemos la socialdemocracia y la tercera vía, que en la mayor parte de las ocasiones tienen una visión diametralmente opuesta a las anteriores. Esto supone una gran dificultad por parte de nuestros políticos a la hora de ponerse de acuerdo y llegar a un pacto por la educación, ya que la manera que tienen de entender la misma es significativamente diferente y todos consideran que su punto de vista es el que debe preponderar, tal y como se verá más adelante. El mayor exponente de pacto educativo en nuestro país fue la aprobación del artículo 27 de la Constitución, que supuso cesiones por parte de todos, y da esperanza a la posibilidad de llegar a pactos en un futuro.

No obstante, hasta el momento actual no ha sido posible llegar a un consenso que dé estabilidad a las reformas educativas en nuestro país. Esto se debe, entre otras muchas

razones a la relevancia que tiene la educación, no solo como fuente de socialización y de formación de la ciudadanía, sino también a las distintas concepciones culturales e ideologías en alza y a las nuevas consideraciones sobre la educación, cada vez más ligadas al mundo financiero.

En la actualidad todas las personas pasan por el sistema educativo en España, todos tienen que formarse en el mismo, y por tanto, todos los miembros de la sociedad se ven obligados a pasar por las aulas de los 6 a los 16 años, ya que la escolaridad en nuestro país es obligatoria en esa franja de edad. Esto implica la posibilidad de influir o decidir sobre qué deben estudiar los y las jóvenes de nuestro país. Este hecho resulta esencial para cualquier equipo de gobierno, ya que ven en una reforma educativa la posibilidad de dejar su impronta en la sociedad.

Al mismo tiempo, hemos de tener en cuenta, como se acaba de comentar, que no todas las personas tenemos la misma manera de entender el mundo, ni la misma concepción del mismo, y consecuentemente, en el ámbito político se puede observar claramente la concepción que se tiene de la educación, siendo habitual que esta sea uno de los puntos fuertes de sus campañas electorales. Tanto es así que la educación acaba siendo un tema recurrente en los debates de investidura.

Así, en el pleno de investidura del expresidente del gobierno José Luís Rodríguez Zapatero, realizado el 15 de abril de 2004 ante el pleno del Congreso de los Diputados, manifestaba que la educación era la inversión más rentable para un país. En este mismo discurso, recién ganadas las elecciones, añadía que reiteraba el anuncio realizado y que tal y como se comprometió reformaría de inmediato la LOCE y la Ley Orgánica de Universidades (Rodríguez Zapatero, 2004). De este modo manifestaba su contrariedad frente a lo que proponían ambas leyes, y añadía que la reforma llevaría algún tiempo,

porque por un lado había que respetar los pasos, pero sobre todo, porque se quería llevar a cabo una propuesta que no siguiese el mismo proceso de elaboración que las leyes anteriores dejando entrever de este modo su disconformidad con el proceso de elaboración y aprobación de la LOCE y la LOU.

Tras esto, el entonces presidente, indicaba cuáles eran sus intenciones con respecto a las reformas que se querían realizar y añadía:

Quiero lograr un amplio acuerdo porque creo que la educación requiere proyectos a largo plazo, estabilidad suficiente para evaluar sus resultados y un amplio consenso social que respalde la actividad de los docentes y proporcione tranquilidad a los padres sobre la formación que reciben sus hijos. (Rodríguez Zapatero, 2004, p. 11)

Finalizaba esta parte de su discurso informando de que en las semanas siguientes el gobierno de la nación aprobaría las disposiciones necesarias para suspender la aplicación de la LOCE.

Con su intervención manifestaba claramente cuál era la posición del PSOE en el ámbito educativo, más si tenemos en cuenta que tras esto comenzó a hablar de la necesidad de aumentar la dotación en becas para favorecer el estudio, manifestando que una de sus señas de identidad es la igualdad de oportunidades.

Leyendo entre líneas se podía entrever cuáles iban a ser las líneas marco de la Ley Orgánica de Educación.

Por otro lado, unos años más tarde, llegó el turno del expresidente Mariano Rajoy, quien también manifestó en su debate de investidura, celebrado ante el pleno del Congreso de los Diputados el 19 de diciembre de 2011, su manera de entender la

educación, indicando que un elemento esencial para que la economía de un país ganase competitividad frente al exterior es necesaria la capacitación y cualificación del capital humano.

Además, también añadía que la educación “es el fundamento esencial para la libertad, para la igualdad de oportunidades, la cohesión social y la convivencia democrática” (Rajoy, 2011, p. 14).

Como se puede observar, igual que hizo Zapatero, también se habla de la educación como herramienta para la igualdad de oportunidades, pero en este caso, previamente se hace alusión a la libertad y la competitividad.

Con ello se mostraba la idea que tenían de la educación desde el Partido Popular. Es reseñable el hecho de que añade que el futuro de España dependerá del sistema educativo, y que como país no podemos permitirnos el lujo de replantear un modelo educativo al compás de cada cambio en el Gobierno, cuando precisamente es lo que estaban a punto de realizar ya que emprendían una legislatura con una mayoría que les permitiría aprobar la Ley educativa que desearan sin la necesidad de llevar a cabo grandes concesiones.

Asimismo, Rajoy también justificó en este debate de investidura la necesidad de llevar a cabo una reforma educativa en la que se buscaría “el más amplio consenso para abordar los cambios que requiere la situación actual: una tasa de abandono escolar inaceptable (alrededor del 30%) y unos resultados muy mediocres en las pruebas internacionales de conocimiento como el informe PISA” (Rajoy, 2011, p. 14).

Al analizar ambos discursos se puede ver los distintos puntos de vista de los principales partidos políticos cuando se llevó a cabo la aprobación tanto de la Ley Orgánica de Educación como de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa.

Si tenemos esto en cuenta, no es difícil entender que los distintos grupos parlamentarios hacen uso de la educación y de las reformas educativas que plantean para impregnar con sus valores la sociedad dotando de mayor importancia a aquellos elementos que consideran más relevantes y restándosela a los otros.

Si nos fijamos en el recorrido que han tenido las reformas educativas en nuestro país, vemos como en líneas generales, desde 1970 con la aprobación de la Ley General de Educación, las reformas educativas que se han emprendido han dado lugar a leyes educativas relativamente cortas lo que no ha permitido dar estabilidad en el tiempo a las reformas educativas. Esto se debe a que los dos principales partidos políticos que había hasta hace unos años, es decir, el Partido Popular y el Partido Socialista, emprendían una nueva reforma educativa en el momento en el que entraban en el gobierno del país, manifestando así que su punto de vista sobre el hecho educativo no coincidía con el que tenía el partido de signo político contrario y dejando ver que su perspectiva de la educación no era la misma. Esto nos ha llevado a que desde la aprobación de la LGE en 1970, hemos tenido una gran cantidad de reformas generales de la educación. En 1990, el PSOE aprobó, en la tercera legislatura de Felipe González, la LOGSE. Tras esta llegó por parte del PP la Ley Orgánica de Calidad Educativa (LOCE), aprobada en 2002. Destaca el hecho de que la reforma no se emprendió en la primera legislatura de José María Aznar como presidente del gobierno, puesto que no contaban con la mayoría absoluta necesaria para poder aprobar una reforma educativa sin tener que llevar a cabo grandes cesiones, por ello esperaron a la segunda legislatura, en la que ya disponían de mayoría absoluta y la ministra de educación Pilar del Castillo pudo proponer la reforma educativa que desde su partido deseaban. En ella se planteaban los aspectos más relevantes para el Partido Popular que se debían desarrollar desde el sistema educativo y emprendía grandes cambios frente a su predecesora la LOGSE. No obstante, a pesar de

que se aprobó en 2002, no llegó a entrar en vigor ya que el cambio de partido político en el gobierno del año 2004 la paralizó y posteriormente la derogó sin que llegase a aplicarse.

Esto nos lleva a hablar de la LOE, que como se ha comentado previamente fue aprobada en el año 2006, bajo el gobierno de Rodríguez Zapatero y derogó la LOCE sin darle ningún tipo de posibilidad, ya que no estaban de acuerdo con el enfoque que le habían dado a la educación y al sistema educativo y entendían que los cambios que necesitaba España no eran esos.

Por último, ya con la LOE en aplicación, cuando el Partido Popular llegó al gobierno -de nuevo con mayoría absoluta-, emprendió una nueva reforma educativa que permitiese la modificación de la LOE y se aprobó la LOMCE, que no deroga la LOE, pero modifica todos aquellos elementos en los que desde el PP no se está de acuerdo y se vuelve a algunos artículos y aspectos de la derogada LOCE.

Visto brevemente el recorrido histórico por las reformas educativas que nos han llevado hasta la situación actual, resulta necesario llevar a cabo un análisis pormenorizado de aquellos aspectos que se trabajan en las reformas y que nos permitan entender por qué estamos donde estamos y cómo hemos llegado hasta aquí, puesto que solamente de este modo seremos capaces de aprender de nuestros errores y aciertos y así tomar las decisiones más acertadas que nos permitan dar estabilidad al sistema educativo y permitir que este sea de la mayor calidad posible.

## **2. Introducción**

El estudio que planteo parte de una doble vertiente, por un lado se analizan los discursos políticos y sociales que se llevaron a cabo durante el proceso de elaboración de las dos reformas educativas a través de, entre otras fuentes, los diarios de sesiones del Congreso y del Senado, y por el otro, se tienen en cuenta las influencias o presiones que reciben de agentes externos, tales como organizaciones supranacionales como la OCDE, la Unión Europea, u otras organizaciones como pueden ser las asociaciones de padres y madres, o la Iglesia Católica con sus diferentes agentes y asociaciones.

Por tanto, permite el análisis de los diversos agentes e instituciones que repercuten en la educación tomando una perspectiva holística a través del análisis realizado de las intervenciones del Congreso y del Senado, plasmados a través de los diarios de sesiones de los diferentes agentes, tanto políticos como sociales.

Destaca el hecho de que, como se verá, a pesar de que socialmente, y en algunos casos también políticamente, se está demandando de manera frecuente la necesidad de llevar a cabo un pacto por la educación, en la realidad hasta el momento este no ha sido posible, más allá del logrado en el artículo 27 de la Constitución Española. La sociedad demanda que se apruebe una Ley educativa que tenga estabilidad y durabilidad en el tiempo. La sociedad es consciente de esta necesidad, y al mismo tiempo, solicita al ámbito educativo que cambie, se modifique y se adapte a las necesidades sociales, a los rápidos cambios a los que se enfrenta en el día a día.

La globalización, los rápidos avances tecnológicos y científicos, etc. requieren que la educación se adapte y responda a las nuevas características sociales.

El presente estudio se articula en tres vertientes, en primer lugar, estudia el pasado reciente, lo que nos permite analizar qué ha pasado y saber cómo hemos llegado hasta aquí. En segundo lugar, se basa en el presente, ya que ambas reformas educativas están todavía en las aulas en la actualidad, y esto nos permite entender qué está sucediendo dentro de estas y cómo estamos formando a la ciudadanía. Y, por último, tiene una proyección de futuro para poder abordar los retos que la globalización y otros hechos traen por delante habiendo aprendido de los errores y aciertos realizados con anterioridad, ya que como decía Jorge Santayana: “aquellos que no recuerdan el pasado, están condenados a repetirlo”.

## **2.1 Justificación académica**

Esta investigación parte de una serie de dudas y reflexiones en mi labor como docente. Desde mis inicios como alumna de primaria hasta finalizar mis estudios universitarios, en España se han aplicado 3 leyes orgánicas educativas que afectaban a la enseñanza básica y al currículum. Fue esto lo que me llevó a la reflexión: ¿es posible alcanzar un pacto en pro de una mayor estabilidad del sistema educativo?

A través de esta tesis pretendo analizar aquello que afecta política, social, cultural e ideológicamente a las reformas educativas, con la pretensión de conocer el entramado por el que pasan las reformas educativas desde que se inicia el proceso de elaboración hasta su aprobación, así como conocer cuáles son los factores que van a influenciar el proceso.

No pretendo realizar esta investigación desde una perspectiva apolítica ya que esto no sería posible, sino que se llevará a cabo un enfoque apartidista, es decir, sin situarme

a favor ni en contra de ningún partido político, tratando de analizar los hechos con rigor y la mayor objetividad posible.

Como docente, para mi es esencial conocer el funcionamiento del sistema educativo en su conjunto, puesto que, entre otros elementos, el continuo vaivén legislativo me afecta en primera persona.

Con este estudio se pretende aportar algo de luz sobre qué factores intervienen en las reformas educativas, cómo se interrelacionan y cómo se refleja todo ello en las dos últimas leyes orgánicas de nuestro país: la LOE y la LOMCE.

## **2.2 Hipótesis y objetivos**

Esta investigación surge de una serie de cuestiones. Son estas preguntas las que han dado lugar al establecimiento de las hipótesis que se pretenden comprobar; para ello se han establecido cinco hipótesis que se articulan a partir de una serie de objetivos. Estos objetivos son los que nos permiten establecer las metas fijas que tiene el presente estudio.

Esta investigación pretende demostrar las siguientes hipótesis:

1. ¿Subyacen en las reformas educativas estudiadas, concretadas en la Ley Orgánica de Educación y en la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa distintos discursos ideológicos?
2. ¿Implican cambios en las organizaciones escolares las reformas educativas?
3. ¿Difiere la gestión de los centros educativos en ambas reformas?
4. ¿Condicionan las organizaciones supranacionales las reformas educativas analizadas?

5. ¿Modifican el recorrido de las reformas estudiadas desde su gestación legal (anteproyecto) hasta su redacción final las presiones de los actores políticos?

A lo largo del estudio se tratará de comprobar si estas hipótesis se confirman o refutan. A partir de las hipótesis enunciadas se concretan una serie de objetivos estrechamente vinculados con estas, a los que así mismo, queremos responder:

1. Analizar y comparar los principales discursos de las dos últimas reformas educativas españolas: Ley Orgánica de Educación y Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa.
2. Analizar las ideologías en las que se basan la LOE y la LOMCE.
3. Analizar los cambios que suponen en las organizaciones educativas las reformas educativas y la legislación que de ellas deriva.
4. Contrastar el grado de participación y autonomía que tienen los órganos de gobierno en los centros en la LOE y la LOMCE
5. Valorar las repercusiones que tienen las organizaciones supranacionales en las reformas educativas españolas.
6. Estudiar las modificaciones que sufren la LOE y la LOMCE desde el anteproyecto planteado hasta su redacción final.
7. Contrastar los principales objetivos de ambas propuestas.

A través de estos objetivos se pretende llevar a cabo una investigación que permita conocer los entresijos de las reformas educativas comentadas.

## 2.3 Metodología

Para la metodología, elemento esencial de toda investigación, se han seguido las fases del método comparativo que propone Bereday, esta metodología a pesar de haber sido desarrollada hace algunos años sigue vigente en este tipo de investigaciones.

En esta investigación partimos del análisis de la situación actual en relación con las reformas educativas. Asimismo, el estudio se ha diseñado a partir de la formulación de las hipótesis. Dada la complejidad de la temática estudiada se han formulado cinco hipótesis, para cuya verificación o refutación nos hemos propuesto siete objetivos.

Estos objetivos nos han llevado a la necesidad de establecer una serie de categorías o unidades de análisis. En este caso se analizarán: el preámbulo; los objetivos de las reformas; el enfoque de la calidad, la equidad, el esfuerzo y la libertad; la confesionalidad religiosa y social; la gestión de la autonomía; el papel de la dirección y los órganos de gobierno; las evaluaciones e influencias externas; y, por último, las competencias compartidas.

Una vez seleccionadas las unidades de análisis se ha realizado su descripción e interpretación de manera individualizada, es decir, en un primer momento se describen y explican por separado cada una de las categorías y posteriormente se pasa a comentar cómo se reflejan en la LOE y posteriormente en la LOMCE.

Tras esta primera fase de descripción, se procede a la comparación de los mismos descriptores estableciendo semejanzas y diferencias entre las dos leyes educativas que se están analizando, realizando en estos apartados también tablas resumen que permitan ver de manera gráfica las principales diferencias en cada uno de los ítems que se están comparando.

Por último, se establecen una serie de conclusiones y síntesis en relación tanto a las hipótesis como a los objetivos, establecidos al inicio de la investigación que permiten al lector comprobar si se han corroborado o refutado.

Para hacer todo esto posible se ha llevado a cabo una amplia revisión bibliográfica de diversas fuentes, tanto nacionales como internacionales. Es relevante señalar que gran parte de estas fuentes provienen de fuentes primarias, concretamente de los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado. Estas fuentes tienen un enorme potencial analítico, pues nos permiten conocer de primera mano las opiniones y puntos de vista de los principales actores, pero deben ser utilizadas con mucha precaución puesto que como es comprensible se debe reparar en que cada uno de ellos expresa su idea política. Este hecho ha resultado muy beneficioso a esta investigación, ya que ha permitido observar las ideologías latentes en la elaboración de las reformas analizadas. Dentro de estas fuentes primarias destaca por otro lado, el estudio de los informes realizados tanto por organizaciones supranacionales como nacionales, incluyendo documentos como los informes españoles de PISA o los sistemas de Indicadores realizados por el Ministerio de Educación.

Dentro de esta revisión bibliografía, también ha resultado esencial llevar a cabo un análisis legislativo pormenorizado, realizando una revisión completa, así como el análisis de las dos leyes escogidas: Ley Orgánica, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa; así como sus anteproyectos y proyectos, y los Reales Decretos de requisitos mínimos que derivan de estas. Dentro de este mismo apartado, también se han analizado las enmiendas y posteriores recursos ante el tribunal constitucional y sus posteriores sentencias al respecto.

Además del análisis de las fuentes primarias, también se ha realizado una revisión bibliográfica de fuentes secundarias, como libros, revistas especializadas, periódicos, etc. que han permitido enriquecer el texto con sus distintas publicaciones y puntos de vista.

## **2.4 Estado actual de la cuestión**

Mucho se ha escrito sobre las reformas educativas, tanto a nivel nacional como internacional. Tanto es así que muchos expertos se atreven a plantear que actualmente nos encontramos inmersos dentro de la etapa de las reformas escolares.

Los diferentes autores que llevan a cabo las investigaciones plantean hipótesis en relación con las razones por las que se están llevando a cabo tales reformas, hablando de motivos tanto intrínsecos como extrínsecos, es decir, que se realizan bien porque el propio sistema educativo lo requiere o a partir de una serie de influencias externas que llevan a los países a sentir la necesidad de realizarlas. Por otro lado, también se han estudiado los factores que afectan o repercuten en las mismas. Estos son muchos y muy variados, tal y como se verá también en el presente estudio.

Además, existe una rama de la investigación basada en aquellos elementos concretos que se llevan a cabo en las reformas, es decir, qué cambios o modificaciones suponen o qué aspectos son lo que se están añadiendo o suprimiendo en líneas generales a nivel global.

Hemos de tener en cuenta que las características actuales facilitan no solamente la investigación, sino sobre todo la posibilidad de compartir experiencias y por tanto, compartir conocimiento. Esto resulta muy beneficioso en el ámbito que nos ocupa puesto que va a permitir imitar aquellos sistemas educativos que están obteniendo buenos resultados. No obstante, también tiene su lado oscuro, ya que nos están llevado a una homogeneización de las políticas educativas que no reflejan con exactitud las

particularidades de cada territorio. Así, debido entre otras razones a las evaluaciones externas realizadas por organizaciones supranacionales como la OCDE, se copian algunos aspectos de sistemas educativos como el finlandés, sin tener en cuenta que existen muchas otras razones a tener en consideración para que esto funcione en otro lugar, ya que elementos como el clima o el mercado laboral también influyen de manera significativa los resultados y la manera en que funciona el sistema educativo. Por tanto, no todo es válido, y es importante analizar todo ello, por lo que las investigaciones realizadas al respecto son esenciales para poder plantear una reforma educativa que prospere.

Por otro lado, organizaciones supranacionales como la OCDE, la UNESCO o *Save the Children* han realizado gran cantidad de estudios en los que se analiza el funcionamiento de los sistemas educativos llevando a cabo o no comparaciones entre ellos y estableciendo los puntos fuertes y débiles de los mismos. Este tipo de estudios son esenciales a la hora de plantear una reforma, ya que nos posibilita no empezar de cero en cada ocasión, sino partir de unos conocimientos previos que nos muestren las necesidades del sistema y en qué aspectos se puede mejorar para poder incidir en ellos. Del mismo modo, es esencial conocer cuáles son los puntos fuertes del propio sistema, ya que así se podrá trabajar para mejorarlos también.

En el año 2001, Mariano Pérez Galán publicó el libro *L.O.D.E. Intrahistoria de una ley*. En él se explicaba todo el proceso de gestación de la LODE y cómo se fue fraguando; no obstante, no existe hasta el momento ningún trabajo que aborde de forma similar las reformas educativas objeto de nuestra Tesis, siendo el libro de Alejandro Tiana - *¿Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación?* - el que más se aproxima a ese propósito, aunque sin adentrarse en la intrahistoria de la LOE.

En el caso de las dos reformas que se analizan en el presente trabajo, se han escrito muchos artículos en relación con diferentes aspectos con los que se están de acuerdo o en desacuerdo, sobre todo en aquellos que implicaban novedades sustanciosas como la introducción de la materia de Educación para la Ciudadanía, el cambio de la clasificación de las asignaturas o la introducción de las evaluaciones externas.

En el caso del trabajo que nos ocupa, se tiene en cuenta estos estudios previos para llevar a cabo un análisis pormenorizado de diferentes elementos significativos de ambas propuestas realizando una comparación entre las principales diferencias o aquellas que se han considerado de una mayor trascendencia.

## **2.5 Principales aportaciones de la tesis**

A lo largo del presente estudio se lleva a cabo un análisis en relación con el proceso de elaboración de la LOE y la LOMCE, así como de su aprobación y de los principales cambios que ambas sufrieron durante el proceso, fruto de los debates realizado en las distintas comisiones de educación y de las cesiones realizadas por parte los partidos políticos en pro de un discurso más moderado o de pactos para lograr su aprobación y el consenso.

Asimismo, se parte de un análisis objetivo de las fuentes, siendo la mayor parte de las mismas primarias, evitando de este modo, el sesgo del interlocutor. A ello se suma que estas fuentes recogen no solo las aportaciones de los partidos políticos, sino también de agentes sociales de diferentes ámbitos: sindicatos, asociaciones de padres y madres, asociaciones de inspectores, etc. Por tanto, se tiene en cuenta la opinión y aportaciones, así como los distintos puntos de vista de la sociedad civil.

Por otro lado, también permite establecer semejanzas y diferencias entre ambas leyes educativas, lo que resulta relevante si tenemos en cuenta que la LOMCE es una

modificación de la LOE, y por tanto, nos permite conocer cuáles son los puntos de vista comunes y diferentes entre los principales partidos políticos que llevaron a cabo ambas propuestas. Esto nos permite conocer las principales posiciones ideológicas del PP y del PSOE en educación, así como su plasmación en las diferentes Leyes Orgánicas de Educación.

Al respecto, es importante tener en consideración que a lo largo del estudio se hace mención principalmente a las aportaciones que se realizan desde el Partido Popular y el Partido Socialista, así como algunos otros grupos parlamentarios que fueron significativos en el momento en el que se estaban fraguando ambas reformas, pero no se hacen menciones a grupos parlamentarios que a día de hoy sí tienen presencia dentro del Congreso y el Senado porque en aquel momento no la tenían. Esto supone que en el momento actual el tablero político ha cambiado, y que las mayorías absolutas con las que se aprobaron en el pasado algunas reformas educativas, entre ellas la LOMCE parecen cada vez más difíciles de conseguir.

Por último, la manera en que se formula la investigación pretende dar a conocer cuáles son los puntos fuertes y débiles de cada una de las leyes analizadas, elemento clave en un momento como el actual en el que ya se está hablando de emprender una nueva reforma y de la necesidad de un pacto por la educación.

## **2.6 Estructura de la investigación**

La investigación que nos ocupa se estructura en diferentes partes.

En un primer momento nos encontramos con su presentación, que es donde estamos situados actualmente. Tras esta, se establece el marco teórico en el que se van a

contextualizar aquellos elementos esenciales para el estudio y nos va a situar en el contexto y dotar de los antecedentes.

Dentro de este marco teórico se analiza el término discurso. Asimismo, se lleva a cabo la conceptualización del término reforma, los elementos a considerar a la hora de planificarlas, redactarlas e implementarlas. Redactar una reforma es una tarea de gran complejidad, por ello es necesario tener en consideración los elementos que van a afectar en la misma, con el fin de poder entender sus entresijos y los elementos que van a repercutir en las mismas.

También se habla del papel que tiene el Estado en el ámbito educativo y las funciones y finalidades que van a tener las reformas educativas dependiendo de diversos elementos o factores. Por último, se hace mención al pacto educativo, haciendo referencia no solamente a los factores que van a facilitararlo o dificultarlo, sino también al caso concreto del pacto educativo en España, y más concretamente, en la redacción del artículo 27 de la Constitución.

En segundo lugar, se pasa al análisis legislativo. Para su realización, se lleva a cabo la investigación de una serie de descriptores. El primero de estos es el preámbulo, este va a ser un elemento esencial ya que nos va a permitir conocer el punto de vista de los distintos partidos políticos en la reforma que están proponiendo y al mismo tiempo, establece las ideas o elementos clave que posteriormente se desarrollarán en el articulado. Además, dentro del preámbulo los redactores de las reformas llevan a cabo su justificación y establecen la motivación por la que se está realizando un cambio legislativo. Su estudio es un elemento clave ya que nos posibilita conocer el punto de vista de los reformadores en relación con la propuesta que se está realizando, así como su finalidad e intencionalidad. El preámbulo nos indica qué es lo que se quiere hacer, en él

se lleva a cabo la exposición de los motivos y, por tanto, nos permite entrever qué es lo que vamos a encontrar en el articulado. En este caso, los preámbulos estudiados van a proporcionar gran cantidad de información relevante, sobre todo al tener en cuenta los cambios que estos van a ir recibiendo desde el anteproyecto a la redacción final, fruto de otros elementos que también se analizarán como son las influencias que reciben las reformas.

En un segundo momento se investiga qué es la calidad, la equidad, la libertad y el esfuerzo, así como las perspectivas que adoptan estos elementos en la LOE y la LOMCE, ya que ambas propuestas no tienen el mismo punto de vista de estos aspectos. Estos son elementos esenciales para ambas leyes, pero la manera en que se van a enfocar permitirá establecer parte de las diferencias que vamos a hallar entre las dos reformas.

Una vez realizado esto, se pasa a hablar de la confesionalidad religiosa y social. Este apartado tiene una gran relevancia, y en este se tiene en cuenta el tratamiento que reciben la formación tanto cívica como religiosa, es decir, la materia que se incorpora en la LOE de Educación para la Ciudadanía y la de religión católica, así como el tratamiento de los valores en ambas propuestas, prestando especial atención a los cambios que introducen ambas reformas en estos aspectos.

Posteriormente, se estudiarán la gestión de la autonomía; el papel de la dirección y los órganos de gobierno; las evaluaciones e influencias externas. Esto nos va a permitir conocer algunos de los elementos esenciales en relación con la aplicación de las reformas, así como la autonomía que se va a tener para poder adaptarla al contexto y las presiones que se reciben a la hora de realizarla.

Todos estos elementos que se acaban de enunciar se van a analizar en un primer momento de manera teórica, estableciendo las bases para su contextualización y

posteriormente de manera individualizada primero en la LOE y posteriormente en la LOMCE.

Una vez realizado esto, se pasará a la comparación de todos estos elementos dentro de las dos reformas señalando en este caso, las semejanzas y diferencias existentes entre ambas propuestas. Se debe tener en cuenta que, como ya se ha comentado, la LOMCE es una modificación de la LOE, es decir, que mantiene aquellos artículos con los que está de acuerdo y modifica solamente aquellos en los que considera que se debe realizar un cambio, por ello esta comparación resulta tan enriquecedora, puesto que nos va a permitir ver los puntos que tienen en común, y sobre todo, aquellos en los que difieren, que serán los que se verán modificados con la aprobación de la LOMCE.

Finalmente se establecen una serie de síntesis y conclusiones finales que van a permitir recapitular los elementos e ideas esenciales, así como comprobar si las hipótesis se confirman o refutan y si se han cumplido o no los objetivos establecidos. Este estudio se cierra con el apartado de bibliografía y legislación en el que se enumeran las fuentes empleadas para su realización.

### **3. Marco Teórico**

#### **3.1 Definición de discurso e implicaciones del término**

El término discurso resulta complejo de definir ya que implica gran cantidad de matices. No obstante, sí podemos, y debemos señalar, que todo discurso conlleva implícita una carga ideológica. Rodríguez Díez (2001) añade que “las palabras tienen una carga ideológica y política importantes, y que responden a realidades no plenamente susceptibles de plena cuantificación” (p. 27).

Cada vez que pronunciamos un discurso estamos reflejando de manera más o menos latente nuestra concepción del mundo, nuestra ideología, la manera en que nosotros entendemos qué y cómo son las cosas. En ocasiones esto se hace de manera explícita, mostrando cuál es nuestra postura, pero en otras muchas se hace implícitamente, ocultando de este modo nuestro punto de vista, enfoque o intereses.

El discurso reformista lleva implícito el carácter ideológico de aquellos que plantean la reforma y por tanto su manera de entender la educación. Llevan a cabo unas propuestas y no otras porque se considera que los cambios definidos son los más apropiados -al menos desde su ideología y su manera de entender la educación- y presentan un discurso que permita realizar las propuestas que se consideran más beneficiosas para la sociedad. Debido a esto, es necesario que se preste especial atención para entender qué es lo que se está diciendo realmente y no asumir los discursos como verdades absolutas. En otras palabras, se debe ser consciente de que los discursos no son neutrales. Como señala Laval (2004) “las palabras no son neutras, ni siquiera cuando se pretenden únicamente técnicas, operatorias y descriptivas” (p. 93).

Por otro lado, al hablar de discurso se ha de tener en cuenta que

los géneros del discurso son tipos temáticos, composicionales y estilísticos de enunciados relativamente estables, determinados por un conjunto de factores, siendo los más importantes <<el destinatario tal como es concebido por el locutor>>, las intenciones de éste, y la situación en la que se desarrolla la comunicación. (Rodríguez Diéguez, 2001, p. 90)

Esto significa que a la hora de plantear un discurso uno de los aspectos más importantes es su adecuación tanto al contexto como al receptor del mensaje. No se planteará igual si el público es afín a nuestro posicionamiento o contrario al mismo, si tienen una edad determinada u otra, si son muchos o pocos, etc.

Asimismo, el lenguaje que emplearemos diferirá significativamente con el fin de lograr que se entienda el significado, y que se acepte como verdadero. En el caso de los discursos políticos, se puede ver de manera clara ya que adaptan lo que tienen que decir a las circunstancias enmascarando el mensaje.

En el caso de nuestro país lo que en realidad sucede es que:

las reformas oficiales tienden a generar y distribuir desde la Administración un determinado lenguaje con el interés de que ciertas tendencias se conviertan en elementos integrantes de una política educativa, y que contribuya a una identificación del grupo y legitime sus modos de actuar en lo educativo. (Rodríguez Diéguez, 2001, p. 28)

Cuando se plantea una reforma educativa o cualquier tipo de cambio de gran envergadura, previamente se lleva a cabo una fase en la que se pretende que la sociedad entienda o crea en la necesidad de orquestar dichos cambios, es decir, se pretende lograr la legitimidad de la propuesta. Para ello se elaboran discursos que hagan que la población asuma y comprenda la necesidad de los cambios.

En el ámbito educativo los discursos políticos hablan de manera constante de la necesidad de mejorar la calidad educativa o de rebajar las tasas de fracaso escolar. ¿Quién puede negar que esto es importante? ¿Cómo vamos a rechazar una propuesta para mejorar la calidad educativa? Ahora bien, ¿calidad en qué términos? La Administración o los partidos políticos nos hacen creer en sus propuestas a través de los discursos, y tal y como se analizará, dentro de los mismos existen muchos discursos implícitos que pasan desapercibidos para un porcentaje muy alto de la población.

Giovine (2015) habla de “un discurso de poder que se instituye en un momento dado, pero que es producto de prácticas y de tiempos heterogéneos, en el que pueden observarse retazos de distintas racionalidades políticas” (p. 13). Esto implica que a través de los discursos políticos se instituyen aquellos ideales políticos que en un momento determinado se consideran convenientes para la sociedad. Ahora bien ¿por qué son convenientes? ¿A quién favorecen? ¿Quién decide que es lo verdaderamente importante? Estos y otros aspectos son los que se pretenden desvelar en las próximas páginas.

## **3.2 Conceptualización de las reformas educativas**

### **Definición, características y tipos de reforma**

Si miramos a nuestro alrededor, encontramos que la mayor parte de la sociedad se considera capaz de emitir juicios de valor respecto a qué sucede en las aulas y son muchos los docentes cuyas metodologías o maneras de trabajar son cuestionadas por las familias. No obstante, cuando preguntamos: ¿Qué es una reforma educativa? ¿En qué consiste? Pocos son capaces de responder a esta pregunta con cierta rigurosidad. Lo mismo sucede con infinidad de aspectos relacionados con el ámbito educativo, ya sea de manera directa o indirecta. Esto se debe, entre otras razones a su complejidad, y, por tanto, de la definición de los elementos que repercuten en el ámbito educativo.

Definir reforma educativa no resulta una tarea sencilla; diversos autores la definen de distintas maneras y es común utilizarla como sinónimo de innovación y de cambio. Sin embargo, debemos ser conscientes de los matices y las diferencias existentes entre estos términos, sin obviar la relación existente entre ellos.

En primer lugar, el término reforma educativa está formado por dos palabras que tienen un componente positivo. Se trata de reformar la educación, es decir, adecuarla, modificarla y adaptarla al contexto, las necesidades y las características sociales. Por tanto, se hace referencia a la educación propiamente dicha y a los cambios que esta debe realizar. Ahora bien, ¿qué entendemos por reformas educativas o escolares?

Genéricamente, en educación se habla de reformas cuando se ve la necesidad de instrumentar un cambio de organización estructural del sistema; cuando se cambia el diseño curricular y los consecuentes planes de estudio; cuando se pretende modernizar al sistema en su conjunto, imprimiéndole una dinámica más ágil y efectiva al funcionamiento institucional, al descentralizar la burocracia central; cuando se pretende elevar la calidad general de la enseñanza, en aras de mejorar el rendimiento académico de los alumnos y disminuir el fracaso escolar; cuando se pretende adecuar y ajustar la formación educativa a las demandas del mercado laboral; cuando se quiere introducir cambios en los estilos pedagógicos de los docentes; cuando se busca la transformar las culturas institucionales de las escuelas; cuando se busca *aggiornar* los criterios de organización y gestión institucional de las escuelas, etc. (Zaccagnini, 2002, p. 1)

Las reformas educativas son modificaciones en el ámbito educativo que se llevan a cabo con la intención principal de adaptar las escuelas y la educación en general a los cambios, demandas y necesidades de la sociedad en un momento determinado. Más

concretamente, podríamos definir las como “fenómenos relativamente frecuentes en el mundo moderno, que tratan de paliar periódicamente el desfase existente entre el subsistema educativo y otros subsistemas sociales” (Coll, 1998, p. 3).

Las reformas educativas serían, en síntesis, “esfuerzos planificados para cambiar las escuelas con el fin de corregir los problemas sociales y educativos percibidos” (Tyack y Cuban, 1995, p. 4). Cuando surgen desfases entre el sistema educativo y las necesidades sociales es necesario que se lleve a cabo un reajuste y para ello se llevan a cabo reformas educativas con la intención de dar respuesta a las nuevas características sociales.

Por otro lado, “el concepto de reforma implica un cambio en el marco legislativo o estructural [...] o un cambio global en la configuración del servicio público de la educación” (Pedró y Puig, 1998, p. 40). Esto implica que una reforma supone modificaciones a nivel macro, que van a afectar al sistema educativo en su conjunto y no solamente a aspectos concretos de cada una de las escuelas, ya que en este caso se estaría haciendo referencia a una innovación.

Como indica Viñao (2006) “las reformas parecen identificarse más con los cambios globales en el marco legislativo o estructural del sistema educativo, y las innovaciones con cambios, también intencionales, más concretos y limitados al currículum” (p. 89). Por último, al hablar de cambio se debe entender que este “no consiste únicamente en establecer y llevar a cabo estrategias metodológicas novedosas; conlleva definir claramente su filosofía y metas y asumir un claro compromiso con otros modos de entender y trabajar en la organización escolar” (González González, 1992, p. 85). Asimismo, a pesar de que las innovaciones, cambios y reformas se hacen en pro de una mejora, no obstante, como indica Viñao (2006) “el que un cambio o reforma pueda

calificarse o no como mejora dependerá de la valoración personal que le merezca” (p. 87).

En síntesis, podemos entender por reforma educativa los cambios estructurales del sistema que se llevan a cabo a través de una modificación del marco legislativo y cuya finalidad es mejorar o adaptar el sistema educativo a las necesidades y demandas de la sociedad.

Si se analizan las características de las reformas, la primera característica común a todas las reformas educativas es que poseen un lenguaje propio. Realizar una reforma educativa va más allá de aprobar los cambios en el Parlamento, ya que tal y como señala Torres Santomé (1991)

una de las notas características de todos los programas de reforma es que ofrecen estilos particulares de lenguaje, rituales y ceremonias con la clara pretensión de favorecer un sentimiento de que las cosas van a ir a mejor, tanto entre los propios profesionales y usuarios como entre el público en general. (p. 481)

Se trata de la retórica de la reforma, es decir, el discurso que se emplea para convencer a la ciudadanía de que las modificaciones que se van a llevar a cabo se realizan con el fin de mejorar el sistema educativo.

Esta retórica lleva implícita un discurso que en ocasiones pasa desapercibido y cuyo análisis va a resultar esencial para poder comprender los cambios que se van a llevar a cabo y sobre todo sus finalidades.

En segundo lugar, en la actualidad las reformas educativas se caracterizan como señalan Luengo y Saura (2014) por la búsqueda de la optimización en la relación input/output. En los últimos años se está trabajando en reformas educativas con fuertes

influencias liberales que buscan mejorar la calidad fomentando la eficacia y la eficiencia entendiendo que la educación se basa en la mejora de los resultados académicos y que estos resultados se pueden medir a través de los test y las evaluaciones externas. Es decir, todo aquello que no se puede medir no tiene gran relevancia. Estos mismos autores señalan que se adoptan medidas:

con la pretensión de generar una educación más eficiente y dirigir los procesos educativos hacia el aumento de estándares. La OCDE y el Banco Mundial son dos de los organismos internacionales que con más fuerza han apostado por la extensión de las acciones de gestión en los sistemas educativos públicos. (Luengo y Saura, 2014, p. 42)

Por otro lado, debemos tener en cuenta que toda reforma educativa se emprende con la pretensión de mejorar el Sistema Educativo o la calidad de la educación y que para su elaboración se reúnen un conjunto de especialistas que “interpretan las características que se derivan de un proyecto político general, así como de las directrices que reciben sobre el mismo” (Díaz Barriga e Inclán Espinosa, 2001, p. 33). Es decir, aunque muchas reformas educativas –por no decir todas– se ven influenciadas por unas tendencias internacionales, podemos ver cómo la ideología del partido político en el poder va a influenciar de manera significativa dicha reforma.

En líneas generales todas las reformas educativas emprendidas en nuestro país en los últimos años se han caracterizado por una serie de metas comunes: mejorar la calidad, acabar con el fracaso escolar, reducir las tasas de abandono temprano, fomentar la igualdad de oportunidades... todas ellas son metas muy loables y nadie diría que no a emprender una reforma del sistema educativo cuyo objetivo sea mejorar en estos términos, ahora bien, la pregunta es ¿cómo lo vamos a lograr? ¿Qué medidas son necesarias para conseguir tales objetivos?

Cuando se habla, como ha sucedido en nuestro país, de llevar a cabo una reforma educativa para mejorar la calidad del sistema, todos estamos de acuerdo. ¿Qué docente, padre, madre o miembro de la sociedad no va a querer que se mejore la calidad educativa? Ahora bien, la educación es un bien muypreciado, y a través de ella estamos formando a la ciudadanía del futuro, por lo que es importante ser conscientes de que en el ámbito educativo no todo es lícito para lograr nuestro fin. A la hora de llevar a cabo una reforma del sistema educativo, el fin no justifica los medios, y sobre todo, debemos ser conscientes de qué estamos realizando, cómo lo estamos haciendo y cuáles son las consecuencias de nuestros actos. Ante una nueva Ley Educativa “la continua regeneración de ilusiones entre los miembros de cualquier sociedad es una meta prioritaria para las distintas Administraciones públicas que la gobiernan” (Torres Santomé, 1991, p. 481). Esto significa que no es oro todo lo que reluce, sino que se puede tratar de influenciar a la población facilitando sólo la información que interesa y a través de datos sesgados. Claro ejemplo de ello podrían ser los resultados de las pruebas PISA donde los titulares de la prensa tanto nacional como internacional hacen eco de aquellos aspectos que consideran más relevantes, pero no se tienen en cuenta todos los aspectos que PISA nos ofrece, sino aquellos que nos interesa que salgan a la luz.

Como se ha visto previamente, la definición de reforma es algo complejo y diversos autores hacen diferentes definiciones de la misma. Lo mismo sucede a la hora de clasificarlas. Es por ello por lo que existen diversas clasificaciones, algunas de ellas con factores comunes.

En primer lugar, Lundgreen (1982) y Zufiarre (2007) hacen una diferenciación entre las reformas de primera y de segunda generación. Según este último, las reformas de primera generación son aquellas que:

debían dar respuesta a los cambios en la estructura poblacional, el aumento del número de estudiantes, el desarrollo de la fenomenología urbana, los cambios en las relaciones de vida y en relación al mercado de trabajo, las demandas de más y mejor cualificación, los compromisos a favor de una escuela democrática frente al fascismo, y también, los compromisos políticos para con el cambio social, etc. (Zufiaurre, 2007, p. 8)

Es decir, entiende que las reformas de primera generación son aquellas que se emprendieron con el fin de extender el sistema educativo, lograr la escolarización de toda la población y alfabetizar a toda la población, para con ello mejorar el sistema productivo. Estas se llevaron a cabo durante un momento histórico en que se entendió que la escuela debía llegar a toda la sociedad y que las tasas de fracaso escolar y de analfabetismo eran demasiado altas. En nuestro país coincide con finales del siglo XX, y por tanto, podemos ver como las características planteadas coinciden con aspectos de la Ley General de Educación.

Por su parte, las reformas de segunda generación son aquellas que surgen “a consecuencia de la crisis económica global” (Zufiaurre, 2007, p. 8). Las reformas de segunda generación se apoyan en características de integración, participación, descentralización, así como de diálogo pedagógico. Al mismo tiempo, se orientan hacia modelos de organización curricular que se basan en el trabajo competencial (Zufiaurre, 2010).

Pedro y Puig (1998) establecen una matriz de teorías explicativas para las reformas educativas, en ellas hacen una diferenciación entre nacional e internacional y entre equilibrio y conflicto y a partir de ahí clasifican las reformas.

Tabla 1: Matriz de teorías explicativas de las reformas educativas

Marco/Causa	Equilibrio	Conflicto
Nacional	Meliorística	Dialéctica
Internacional	Convergencia	Dependencia

Fuente: Pedró y Puig, 1998, p. 51

De todas estas posibilidades destaca especialmente la reforma meliorística ya que “cualquier reforma que se introduzca siempre será para bien y representará un beneficio notable respecto a la situación inicial de partida” (Pedró y Puig, 1998, p. 49). Según Merritt y Coombs “las reformas se producirían como resultado de una interacción entre el sistema social y el sistema escolar a la búsqueda constante del equilibrio y con un horizonte claramente meliorístico” (Pedró y Puig, 1998, p. 52)

Estos mismos autores hablan también del paradigma de la responsividad, como traducción de *responsiveness* y entienden este como:

la capacidad de respuesta de los sistemas a las demandas del contexto y requiere, necesariamente, la ampliación del espacio de que disponen los usuarios para participar o para regular la labor que lleva a cabo la escuela hasta llegar a la máxima autonomía posible en términos curriculares, de gestión y plantillas y, por supuesto, económicos. (Pedró y Puig, 1998, p. 143)

Se trata de la búsqueda de adaptación a las necesidades del contexto tanto social, como tecnológico y económico, y al sistema educativo. Este paradigma se caracteriza por 4 líneas: la descentralización, la participación social en el gobierno de los sistemas escolares, la apertura a los agentes económicos y la autonomía de los centros escolares.

Si nos centramos en la primera, la descentralización, vemos que numerosos autores hacen referencia a la misma a la hora de hablar de tendencias en reformas educativas ya que en las últimas décadas ha ido ganando más fuerza, sobre todo en un terreno cada vez más globalizado como el que nos encontramos en la actualidad (Fernández Soria, 1999).

Cuando hablamos de esta, es necesario realizar una diferenciación entre: desconcentración, delegación y devolución. Según Pedró y Puig (1998) “la desconcentración es el proceso a través del cual una autoridad central establece unidades en el ámbito territorial en las que emplea sus propios funcionarios” (p. 144). Por su parte, la delegación “implica un grado mayor de toma de decisiones en el nivel inferior” (p. 144). Por último, “devolución es la forma más extrema de descentralización” (p. 144). En cuanto a la descentralización propiamente dicha, señalan que puede tener diversos significados en distintos países “desde una regionalización hasta una desconcentración del poder; desde conceder poderes a las autoridades locales hasta hacer lo propio con los centros escolares” (p. 149).

Siguiendo en esta línea, Carnoy (2001) establece cuatro categorías: “la descentralización; las normas educativas; la gestión racionalizada de los medios educativos y la mejora en la selección y formación de profesores” (p. 102). En las últimas décadas, pocas son las reformas que no han fomentado alguna o varias de estas categorías.

Cada nueva reforma modifica o deroga lo anterior y en este sentido, se van llevando a cabo cambios siguiendo no sólo las necesidades que tenemos en cada momento en un país en concreto sino también las tendencias internacionales. En este sentido podemos observar que existen fuertes tensiones entre las reformas centralizadoras y descentralizadoras. Por un lado, gran cantidad de países están dotando de una mayor

autonomía a los centros e instituciones. En el caso de nuestro país, se les da una mayor autonomía a las distintas comunidades autónomas, transfiriendo las competencias educativas desde la Administración central a las Administraciones autónomas y, por otro lado, se les da una mayor autonomía a los centros. No obstante, esto no es siempre así, ya que también existen fuertes tendencias que pretenden devolver al Estado el poder.

Cuando los países tienen un sistema educativo descentralizado es común que existan una serie de mecanismos de control a través de los cuales el Estado evaluador se asegure de que los recursos de los que se dota a los centros están siendo empleados correctamente. En el caso de España, podemos ver estos mecanismos claramente a través del aumento de burocracia a la que se somete a los centros y de las pruebas externas a las que se enfrenta el alumnado a lo largo de la educación obligatoria.

Esta tendencia descentralizadora, genera una nueva tendencia, el *accountability* o lo que es lo mismo, la capacidad de rendición de cuentas. Esta tendencia ha existido siempre en los sistemas educativos, aunque ha aumentado con las últimas reformas, impregnando la mayor parte de los sistemas educativos. Así pues “la *accountability* rige como paradigma en la práctica totalidad de los sistemas escolares de los países desarrollados, aunque sus efectos sobre su marcha y funcionamiento aún estén pendientes de comprobación” (Pedró y Puig, 1998, p. 162)

Por tanto, por un lado, se da una mayor autonomía y por otro se establecen las medidas de control para asegurarse del buen uso de los recursos. Se pretende constatar que los centros públicos y privados subvencionados hacen un buen uso de los fondos públicos y en el caso de los centros subvencionados también que cumplen con los estándares de calidad.

Esto nos lleva a una nueva línea de reforma, que hace referencia a la mejora de la gestión o el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP).

El objetivo prioritario de la «mejor gestión» [...] es desarrollar el esfuerzo y la innovación pedagógicos proponiendo a los profesores métodos de enseñanza eficaces (Levin, 1993). El objetivo es conseguir una tasa de éxito elevada con medios y efectivos casi equivalentes a los de los centros de peor rendimiento. (Carnoy, 2001, p. 103)

Se trata de lograr los mejores resultados empleando los recursos de la manera más apropiada, es decir, buscando obtener la mayor eficacia o productividad. Uno de los problemas de este punto de vista es que no se tienen en cuenta las diferencias en el inicio, es decir, se busca lograr los mejores resultados, el éxito educativo, sin tener en consideración las desigualdades de partida que tienen el alumnado y los centros, por lo que en muchas ocasiones este paradigma o línea reformista puede ampliar las desigualdades.

Como consecuencia de esta búsqueda del éxito escolar surgen las reformas que fomentan la libertad de elección de centro y la privatización de los sistemas educativos. Los centros buscan obtener los mejores resultados por parte del alumnado, mientras que las familias buscan llevar a sus hijos e hijas a dichos centros, por lo que compiten por lograr el mayor número de matrículas posible. “Una cantidad considerable de las propuestas orientadas a aumentar el rendimiento escolar se centran en la introducción de nuevos medios *de alto rendimiento* que pueden contribuir a mejorar sensiblemente los resultados de los alumnos de coste relativamente bajo” (Carnoy, 2001, p. 103).

Estas reformas fomentan la competitividad e introducen en la escuela las leyes del mercado y, por tanto, de la oferta y la demanda. Con ellas se pretende: fomentar la

competitividad entre el sector público y privado; estimular la aparición de mejoras e innovaciones; ejercer el derecho a la libre elección de centro; y lograr un mercado libre de educación (Pedró y Puig, 1998). Esto genera una serie de desigualdades, por lo que en contraposición a estas reformas surgen otras en pro de una mayor equidad.

Las principales reformas basadas en la equidad en los países en desarrollo son las siguientes: entrar en contacto con las categorías más desfavorecidas ofreciéndoles una educación básica de gran calidad [...]. Dirigirse a determinados grupos, como las mujeres y la población rural, que acumulan un retraso en el plano educativo [...] Se asocia tanto una tasa de fecundidad elevada como la débil esperanza de vida al nacer a la considerable tasa de analfabetismo existente entre las mujeres (UNESCO, 1993, pág. 29; Carnoy, 1992). (Carnoy, 2001, pp. 107-108)

De las reformas basadas en el fomento de la equidad se hablará con detenimiento más adelante.

Por último, tenemos las reformas basadas en la financiación. Con ellas lo que se pretende es:

la transferencia de la financiación pública de la educación desde el nivel superior al nivel inferior, la privatización de la enseñanza secundaria y superior con vistas a desarrollar tales niveles educativos, y la reducción del coste por alumno en todos los niveles aumentando sobre todo el número de alumnos por clase en primaria y secundaria donde la proporción profesor/alumnos es inferior a 40 (Banco Mundial, 1995). (Carnoy, 2001, p. 105)

Como se ha podido observar se están realizando diversos tipos de reformas, aunque la mayor parte de ellas tienen elementos en común ya que las diferentes tipologías de reforma las encontramos en países muy distintos.

Esto nos lleva a preguntarnos ¿por qué sucede esto? ¿Qué lleva a los distintos países a plantear una reforma del sistema educativo?

### **¿Por qué se llevan a cabo?**

Tal y como indican Pallarés, Chiva, Planella y López (2019):

Los sistemas educativos son acuerdos sociales consensuados con base en convicciones y decisiones humanas de diversa índole. Al no tratarse de sistemas estructurales naturales, están continuamente abiertos a reformas y cambios que, a menudo, se ven condicionados por las transformaciones de los sistemas educativos que se llevan a cabo en otros lugares” (p. 144).

Si nos centramos en las razones concretas por las cuales se realizan las reformas educativas, podemos comprobar que no se debe a una única razón, sino a un cúmulo de factores, como las recomendaciones de distintas organizaciones supranacionales, el surgimiento de nuevas demandas sociales o los cambios del mercado laboral entre otros.

La escuela ha cumplido a lo largo de los años una doble función socializadora y educadora. No obstante, en los últimos tiempos, cada vez se le están haciendo nuevas demandas y se le piden más cosas, tal y como señalaba García (1991) “las diversas demandas coinciden en una reclamación: más escuela” (p. 141).

En primer lugar, tal y como señala la UNESCO (2015) “*educación* significa aquí un aprendizaje que se caracteriza por ser deliberado, intencionado, con un fin determinado y organizado” (p. 17). Ahora bien, la definición de educación que nos proporciona la

UNESCO hace referencia a una educación concreta, a un concepto de educación enmarcado dentro de un sistema educativo.

Si se presta atención a esta definición destaca el hecho de que el aprendizaje sea intencionado, es decir, que la educación es aquello que aprendemos mientras queremos aprender. Sin embargo, a pesar de ello, hemos de tener en cuenta que a lo largo de nuestra vida aprendemos muchas cosas sin premeditación, sin intencionalidad. En este sentido, es importante reflejar que se está haciendo referencia a la educación desde una perspectiva del sistema educativo, entendiendo este como el “conjunto de influencias educativas que una persona recibe desde el nacimiento hasta la edad adulta” (Pedró y Puig, 1998, p. 45).

“La educación consiste en preparación y formación para inquirir y buscar con sabiduría e inteligencia, aumentar el saber, dar sagacidad al pensamiento, aprender de la experiencia, aprender de otros” (León, 2007, p. 602). De acuerdo con esta concepción de educación, esta nos hace libres.

Por tanto, no se trata solamente de la adquisición de ciertos conocimientos, sino que también implica una serie de valores sociales que permitan y faciliten la vida en comunidad, respetando las diferencias existentes en el mundo culturalmente mestizo en el que vivimos actualmente.

Constantemente podemos escuchar a los docentes señalando que la educación viene de casa, que en la escuela se enseña no se educa. No se entrará en este momento a considerar cuánto de cierto o de falso hay en esta afirmación, ya que el trasfondo de la misma –el discurso implícito- plantea que, sin la ayuda de las familias en el proceso educador, poco pueden realizar los profesionales de la educación desde las instituciones educativas.

Estas han ido evolucionando y adaptándose a las nuevas concepciones de la educación. Veamos pues como ha sido esta evolución.

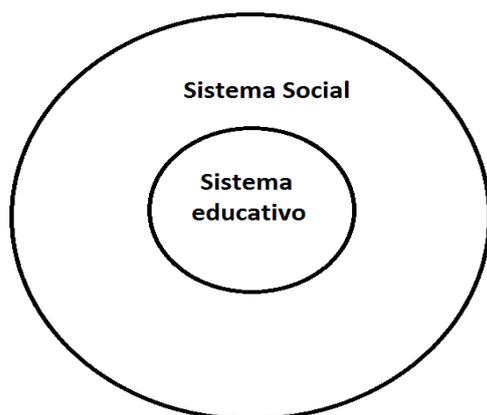
### **Evolución de las funciones de la escuela**

La escuela de hace unas décadas ha quedado desfasada. Hoy en día se enfrenta a nuevos desafíos y como señalan Luzón y Torres Sánchez (2006) “la educación tendrá que afrontar este doble reto: formar para comprender la realidad, para el empleo, al tiempo que para entender al otro, a uno mismo” (p. 2). Se trata de lograr la comprensión de la realidad en tanto en cuanto, la escuela juega un papel esencial para lograr la correcta inserción de los alumnos en la sociedad. No se puede obviar el hecho de que una de las principales funciones de la escuela es lograr la socialización de los estudiantes.

En todas las sociedades desarrolladas la asistencia a la escuela resulta obligatoria, esto implica que todos los niños y niñas pasarán por las aulas y, por tanto, por el sistema educativo durante varios años y por ende dentro de estas se está formando a la futura ciudadanía del país. Por ello, comprender qué es lo que sucede dentro del sistema educativo va a resultar una tarea esencial para entender cómo funciona la sociedad.

El sistema educativo y el sistema social están interrelacionados, esto supone que el sistema educativo va a influenciar al sistema social, y a su vez el sistema social va a tener repercusiones e implicaciones en el sistema educativo.

Figura 1. Perspectiva sistémica de las relaciones entre sistema social y sistema escolar



Fuente: Pedró y Puig, 1998, p. 98.

Si tenemos en cuenta esta perspectiva sistémica vemos cómo el sistema educativo forma parte del sistema social, es decir, el sistema educativo está inmerso dentro del entramado de relaciones, necesidades y demandas de la sociedad, ya que forma parte del mismo.

Esta perspectiva nos permite entender por qué el sistema educativo recibe influencias de la economía, política, etc. Ya que todo ello se relaciona dentro del sistema social creando subsistemas que se interrelacionan y se nutren y ayudan entre ellos, generando nuevas realidades.

La escuela, gracias a sus características y debido al hecho de que toda la población debe pasar por ella, ha de asumir la función que se le otorga, aceptar los cambios y responder a las nuevas demandas. Esto va a suponer una serie de retos y desafíos para los que la escuela no está preparada, por ello, debe cambiar para poder adaptarse.

Son muchos los autores que han señalado que hoy en día las escuelas y los sistemas educativos están desfasados. En este sentido, Deval (2002) indica que las escuelas están estancadas y desfasadas, y, por tanto, necesitan que se lleve a cabo un cambio y esta realidad nos lleva a que entren ganas de ponerse de manera inmediata a

cambiarlas. En otras palabras, la escuela necesita cambiar, o, mejor dicho, la sociedad necesita que la escuela cambie. Si nos fijamos con detenimiento en la estructura del sistema educativo podemos ver grandes diferencias, no obstante, el trabajo dentro del aula todavía mantiene muchos aspectos que ya se podían apreciar en sus orígenes. La evolución de la sociedad, el éxodo rural, la equiparación entre el hombre y la mujer, o la necesidad de aumentar la escolaridad, han requerido que se realicen reformas en el ámbito educativo.

En este sentido, podemos afirmar que cuando encontramos un desfase entre las necesidades sociales y las respuestas que se dan desde la escuela, normalmente se lleva a cabo una reforma educativa para que se pueda responder a las nuevas realidades.

Por otro lado, la educación forma para el empleo, es decir, que, en cierta medida, la escuela debe adecuarse a las nuevas demandas del mercado laboral. Esto requiere una serie de cambios considerables que conllevan también que se realicen modificaciones en el sistema educativo. Por tanto, es posible afirmar que el mercado laboral también va a ser uno de los factores que va a influir a la hora de realizar una reforma educativa. Como se puede observar, este factor guarda estrecha relación con las demandas sociales, ya que el mercado laboral y las demandas sociales van, en muchas ocasiones, ligadas, formando un subsistema dentro del sistema social.

En febrero de 1995 se realizó el Informe de la European Round Table, que señalaba que “la educación debe ser considerada como un servicio prestado al mundo económico” (Laval, 2004, p. 81). Esta afirmación tiene grandes repercusiones, puesto que presupone que el sistema educativo, y la educación en general debe ser subsidiaria del sistema económico, dicho de otro modo, que la escuela funciona no como herramienta de movilidad social, no para formar a los ciudadanos, sino para formar a los futuros

trabajadores. Esto llevó a Pedró y Puig (1998) a afirmar que la calidad educativa debía guardar relación con el mercado laboral.

En una sociedad capitalista como la nuestra, donde las fuerzas económicas tienen un peso tan elevado, la escuela y el mercado laboral van de la mano. Tanto es así, que si se echa la vista atrás se puede observar que la escuela ha ido cambiando para adaptarse a sus nuevas demandas. Si antaño bastaba con una educación primaria, ahora las empresas demandan un nuevo tipo de trabajadores, con una formación determinada, y desde el sistema educativo se trata de responder a esta nueva realidad.

Los cambios en el sector productivo, el paso del fordismo al postfordismo y la mecanización de gran cantidad de empleos, requiere que los trabajadores desarrollen nuevas capacidades, que se adapten a los cambios que ha generado el desarrollo tanto tecnológico como científico, es por ello, por lo que se pide a las escuelas que formen a los trabajadores en nuevas competencias. La sociedad ha cambiado y ya no se puede seguir formando al alumnado dentro de las aulas como hace un par de siglos, ya que estos conocimientos carecerán de significatividad. El desarrollo tecnológico ha permitido que en los países desarrollados los alumnos tengan a toque de un clic toda la información que necesitan para llevar a cabo cualquier tipo de tarea. Internet y los dispositivos móviles nos permiten tener al alcance de nuestra mano todos los contenidos conceptuales que antaño era necesario conocer de manera memorística. Esta nueva tecnología nos permite no sólo conocer dicho conocimiento, sino que además nos va a facilitar su actualización. Esto puede ser considerado como un arma de doble filo, ya que por un lado nos facilita la adquisición de dicho conocimiento, pero por otro hace que dichos conocimientos queden en muchas ocasiones obsoletos casi antes de memorizarlos. La informática y la tecnología avanzan a un ritmo vertiginoso, y resulta verdaderamente complejo estar actualizado. Además, estas tecnologías y su uso en el aula aumentan la brecha digital, ya que no todos

los alumnos disponen de este tipo de dispositivos en su casa y no todos pueden hacer uso de ellos. Por ello, los conocimientos conceptuales han ido perdiendo peso, y son los actitudinales y procedimentales los que han ganado una mayor relevancia.

Asimismo, los cambios en la sociedad y en el sistema productivo han llevado a demandar más escuela, es decir, ya no basta con una escolarización básica, una escolarización de mínimos, como se podía encontrar hace años. Ahora se requiere que todos los ciudadanos estén formados y, por tanto, se debe dejar atrás la concepción de que sólo estudiaban los ricos, sino que ahora se pretende que todos vayan a la escuela. Esta nueva concepción de la educación se ve a lo largo de las reformas educativas, ya que si seguimos su trayectoria vemos cómo han ido aumentando los años de escolarización obligatoria. En el caso español actualmente hasta los 16 años, tal y como sucede en la mayor parte de los países europeos.

Este aumento de los años de escolarización obligatoria ha generado grandes repercusiones, la mayor parte de ellas positivas, ya que se incrementaba el nivel cultural de la población, pero también supuso un gran desafío para las escuelas y para los docentes, que en un momento determinado –en el caso de España la LOGSE– tuvieron que dar respuesta a una nueva realidad, en la que se obligaba a los estudiantes a permanecer en las aulas durante dos años más de manera obligatoria.

La inclusión en las aulas de alumnado que anteriormente se incorporaba directamente al mundo laboral conllevó dos grandes dificultades, como son el fracaso escolar y el abandono temprano, ya que se mantenía en las aulas a alumnos que no querían estar en las mismas, puesto que consideraban –en algunos casos todavía lo piensan– que estaban perdiendo el tiempo, ya que no quieren estar en la escuela y preferirían estar trabajando.

Son muchos los estudiantes que no encuentran alicientes en las organizaciones educativas y que no aprovechan su paso por las aulas, por ello, en el caso de España las tasas de abandono y fracaso son tan elevadas, porque una gran cantidad del alumnado, tras haber repetido curso en una o varias ocasiones nada más cumplir los 16 años las abandonan.

Al prestar atención se observa que las palabras fracaso escolar y abandono temprano, son términos recurrentes en la exposición de los motivos de nuestras reformas educativas, puesto que uno de los objetivos explícitos de las mismas es reducir dichas tasas y bajo este pretexto se emprenden.

Por otro lado, y volviendo a las repercusiones que tiene el mercado laboral en las reformas educativas, también es necesario señalar que las empresas dotan a la escuela de un nuevo rol. Ya no basta con aumentar de una escolarización primaria a una secundaria, sino que las características de nuestra sociedad y sobre todo del actual sistema productivo, requieren una nueva manera de entender tanto la educación como el aprendizaje. Actualmente no se busca una formación básica entendida como los conocimientos que se adquieren en las escuelas e institutos o universidades, sino que se busca lo que la OCDE acuñó como *life long learning*, es decir, aprendizaje a lo largo de la vida.

Ya se ha señalado previamente que la tecnología avanza a un ritmo vertiginoso por ello se pretende que los trabajadores se continúen formando de manera continua a lo largo de toda su vida y que vayan *reciclando* los conocimientos adquiridos durante su formación inicial. Esto va influir de manera significativa tanto en la educación no formal como informal y dará una nueva dimensión a las mismas.

En este sentido, Rueda Ortiz (2004) plantea la siguiente reflexión:

¿qué tipo de discurso estamos obligados a construir los educadores frente al desajuste de parámetros que trae consigo el desarrollo tecnológico y el despliegue informático en el escenario postmoderno? ¿Qué supone pensar el problema en términos del impacto que está teniendo la introducción de las tecnologías en los diferentes ámbitos de la vida social, y particularmente en la escuela? ¿Es posible pensar en estos cambios con las mismas categorías epistemológicas que hasta ahora se han utilizado en educación? (p.187)

Es decir, ¿cómo respondemos a estos cambios? ¿Podemos hacerlo? O quizás una pregunta más relevante, ¿debemos responder desde la escuela a los cambios que plantea el mercado laboral? De lo que no cabe duda es de que estos cambios están conllevando cambios en el sistema educativo.

Por su parte, esta nueva manera de entender la formación y el aprendizaje también supone una nueva forma de comprender las competencias a desarrollar durante el periodo formativo. Si se analizan las reformas –tal y como se verá más adelante–, se buscan nuevas competencias: idiomas, informática, plasticidad, trabajo en equipo o resolución de problemas, son nuevas –o no tan nuevas– demandas que se hacen al sistema educativo.

Dejando de lado las influencias del mercado laboral en la necesidad de llevar a cabo las reformas, podemos ver que existen otros factores que nos llevan a realizarlas. La UNESCO (2015) plasma que: una “nueva coyuntura histórica, pues trae consigo diversos desafíos y nuevas oportunidades para el aprendizaje y el desarrollo humano” (p. 15). En este sentido, los grandes cambios sociales, como se ha visto previamente nos han llevado a modificar el sistema educativo.

Del mismo modo, aspectos como una crisis económica también tiene grandes repercusiones, y lleva a los gobiernos a la realización de distintas reformas educativas caracterizadas por los recortes y la racionalización de los recursos.

Por su parte, Hargreaves (2003) nos habla de seis cambios en las escuelas que nos han llevado a reformar la educación. En primer lugar, hoy en día las escuelas no pueden cerrar sus puertas y obviar los problemas del mundo exterior. Lo que sucede a nuestro alrededor influye dentro de las escuelas y por tanto, desde las mismas no se puede mirar hacia otro lado. Esto conlleva que en ocasiones las escuelas asuman responsabilidades que no les corresponden de manera directa pero que no pueden obviar. Si por ejemplo el centro está situado en una zona donde las familias no disponen de recursos, donde el alumnado llega al centro sin haber desayunado o cenado la noche anterior las escuelas deben tener en cuenta esta realidad que les afecta de primera mano y llevar a cabo programas sociales para alimentarlos ya que sin una alimentación adecuada no se aprovecharán las horas en el centro educativo. Del mismo modo, son muchas las escuelas que están realizando actividades con los padres y madres para ayudarles en su tarea de educar a los más pequeños.

En segundo lugar, están perdiendo el monopolio del aprendizaje. Si hace unos años el aprendizaje sólo se llevaba a cabo en las escuelas o instituciones educativas formales, en la actualidad el aprendizaje autónomo cada vez está ganando un peso mayor. En este sentido, la formación semi-presencial y on-line, a través de Internet, está adquiriendo cada vez una mayor relevancia.

En tercer lugar, en los países desarrollados se está experimentando una crisis del sentimiento de comunidad que las escuelas deben tratar de subsanar. Antiguamente viajar de un lugar a otro era relativamente complicado, no se disponía de los medios de transporte que poseemos en la actualidad, por tanto, era común que la población apenas

vijase, como mucho se desplazaban al pueblo de al lado o a la ciudad más cercana. No obstante, actualmente nos podemos desplazar con gran facilidad, visitamos otros países, otros continentes... la población se desplaza a países distintos para formarse o para trabajar, por ello el arraigo al lugar de procedencia es cada vez menor. Actualmente cada vez es mayor el número de personas que se sienten ciudadanos del mundo y no del lugar concreto en que han nacido.

En cuarto lugar, los docentes necesitan más ayuda. Si partimos de la idea de que la escuela debe responder cada vez a un mayor número de demandas y que estas resultan más complejas, es coherente que el docente requiera ayuda para poder hacer frente a estos nuevos retos y desafíos que supone el desempeño de su trabajo diario. En quinto lugar, la competencia del mercado, la elección de los padres y la autogestión individual redefinen las relaciones de las escuelas con sus entornos. Por último, en sexto lugar, es importante que las escuelas no sean indiferentes a la vida laboral. Todos estos cambios también nos han obligado a llevar a cabo reformas educativas, que permitan tener en cuenta todo lo anteriormente comentado.

Si analizan las últimas reformas españolas se puede observar cómo guardan estrecha relación con lo que se acaba de comentar.

### **Factores que afectan a las reformas**

Si hablamos ahora de los factores que afectan a las reformas, Durkheim “desarrolló la tesis histórica de que las transformaciones en los sistemas educativos eran la consecuencia causal de cambios económicos y sociales externos en la sociedad considerada globalmente” (Espinoza, 2008, p. 2).

Esta idea nos lleva a comentar los factores externos que van a repercutir en la planificación y elaboración de las reformas.

Uno de los elementos a contemplar cuando se analizan las reformas educativas es la influencia que las organizaciones supranacionales ejercen sobre ellas. Estas nos llevan a realizar unas determinadas acciones, influenciando significativamente cómo se van a llevar a cabo las reformas.

Desde la OCDE, el Banco Mundial, la Unión Europea, entre otros, se demanda a la población una serie de capacidades como el desarrollo de competencias, el trabajo de la educación para la ciudadanía, el aumento de la calidad o la mejora de los resultados. Todas estas cuestiones nos llevan a modificar nuestras Leyes Educativas en pro de una mejora, tal y como se analizará con mayor detenimiento más adelante.

Por último, no podemos obviar que cada país tiene unas características concretas y unas necesidades específicas que lo llevan a realizar una determinada reforma educativa.

Los países no llevan a cabo la reforma educativa que desean, sino que esta va a estar influenciada por una gran cantidad de factores, tanto internos como externos. Son estos factores los que también nos llevan a realizar una determinada reforma y no otra. En el caso español un claro ejemplo de los factores internos es la transferencia de las competencias educativas a las distintas comunidades autónomas.

Cuando desde el gobierno central se transfirieron las competencias educativas a las distintas Administraciones educativas, se hizo necesario que se llevase a cabo una reforma que permitiese que las autonomías pudiesen hacer uso de las mismas. Una Ley educativa centralizada carecía de sentido, ya que se pretendía que cada comunidad pudiese adaptar la Ley a sus necesidades y características, por ello la LOE ya contempla esta nueva demanda y es con ella con la que se consigue la completa transferencia de competencias a las distintas comunidades autónomas.

Díaz Barriga e Inclán Espinosa (2001) definen las reformas educativas como “el resultado de un proceso complejo en el que intervienen componentes internos y externos a la realidad social y educativa de un país” (p. 21).

Un elemento importante a tener en consideración es la globalización y la mundialización. La globalización ha sido definida como “la intensificación en todo el mundo de las relaciones sociales que enlazan localidades distantes, de tal manera que los sucesos son influenciados por acontecimientos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa”. (Torres y Morrow, 2005, p. 33). Por tanto, lo que sucede en otros países va a influenciar significativamente las decisiones que se van a tomar. Hoy en día estamos todos interconectados, por ello, lo que sucede en un lugar puede tener implicaciones en otro a pesar de estar a mucha distancia.

Si nos centramos en el ámbito educativo, este proceso de globalización, surgió en el mundo económico, pero ha empapado todos los estratos sociales. La posibilidad de saber qué sucede en otros lugares, cómo se llevan a cabo y cómo funcionan los sistemas educativos de otros países, nos puede llevar a una cierta homogeneidad de los sistemas educativos. En este sentido, cabe señalar el programa de “buenas prácticas” que ha llevado a aplicar las actuaciones educativas que están resultado exitosas en otros puntos del planeta.

Por otro lado, esta misma globalización junto con la facilidad para realizar desplazamientos y cambiar de lugar de residencia ha llevado a los sistemas educativos de muchos países a buscar un cierto grado de homologación, que permita al alumnado proseguir sus estudios en un país diferente al de origen, como ha sucedido en el marco universitario con la implantación del Plan Bolonia. Esto se debe, como señalan Díaz Barriga e Inclán Espinosa (2001) a que “como parte del proceso de modernización, los sistemas educativos han tendido a contener elementos homologables entre sí” (p. 25).

En cuanto a las características de la sociedad en el mundo actual encontramos una sociedad culturalmente mestiza, esto quiere decir que las migraciones nos han llevado a una gran diversidad cultural, a la que las escuelas deben hacer frente y responder. Por tanto, a la hora de redactar y aplicar una reforma educativa no se puede obviar este nuevo factor, sino que se deberá responder a esta nueva demanda que se hace a las escuelas.

En el caso de nuestro país, esta diversidad cultural tiene un componente asociado como es la diversidad lingüística. La diversidad debe ser considerada como un factor de riqueza, pero ha dado mucho que hablar en las últimas reformas educativas emprendidas en nuestro país. En el caso de la LOMCE se ha hablado mucho del uso de las lenguas autonómicas en las escuelas, sobre todo, en el caso de Cataluña. Como señala Muñoz (2002) “no existen en el presente soluciones armónicas para el reconocimiento y la reconciliación de los particularismos culturales y lingüísticos dentro de las nuevas estructuras nacionales” (p. 10). Esto deja entrever la importancia que tienen estos factores, que en muchas ocasiones pueden pasar desapercibidos al lector, por poseer unas características un tanto difusas.

Sí existe una tendencia económica a nivel global que está teniendo fuertes influencias en la mayor parte de los sistemas educativos a nivel mundial es el neoliberalismo. Este está impregnando los ideales de la mayor parte de los partidos políticos en el poder y se pueden ver sus características en la vertiente educativa en gran parte de los sistemas educativos de los países desarrollados.

No es este el momento para entrar a profundizar en las características del neoliberalismo, basta señalar grosso modo, sus principales características en tanto en cuanto, guardan relación con las influencias que tiene para la educación y la reforma de los sistemas educativos.

Tal y como muestra Giddens (1999), el neoliberalismo se caracteriza por la reducción de las intervenciones del gobierno al mínimo posible; la búsqueda de una sociedad civil autónoma; el fundamentalismo del mercado, desregularizando el mercado de trabajo; y la concepción del Estado de Bienestar como una red de seguridad. Todos estos elementos –aunque hay muchos más– se pueden observar en las tendencias e influencias educativas.

La máxima del neoliberalismo es la libertad: libertad de elección de centro, libertad de enseñanza, libertad religiosa... No resulta extraño observar cómo las reformas educativas cada vez tienden más hacia la libertad. En el caso de nuestra última reforma educativa, la LOMCE, podemos ver, tal y como se analizará más adelante muchas de las características neoliberales, destacando entre ellas la libertad de las familias para escoger el centro que consideren más apropiado. Como plasma Carnoy (2001) “los partidarios de la libre elección declaran que la amenaza de la marcha de los padres motiva a los profesores y directores del centro a mejorar la calidad” (p. 102).

En estrecha relación con esta idea se puede observar la incorporación de términos del mundo laboral o de la empresa al sistema educativo. Se busca potenciar al máximo las capacidades de los alumnos, se fomenta la calidad, la eficacia y la eficiencia. Ahora bien, ¿qué implica realmente todo ello? ¿Qué se entiende por calidad en el ámbito educativo? Esta idea puede llevar a un largo debate al respecto. Para el neoliberalismo, la calidad se entiende en términos económicos y de resultados académicos, convirtiendo la escuela y el proceso de enseñanza-aprendizaje en una caja negra, donde lo único que importa es el resultado final que obtiene el alumnado, sin tener en cuenta ni su punto de partida ni las características socioeconómicas y culturales de sus familias. Esto implica un aumento de las desigualdades sociales, generando diversificación entrecentros e intra-

centros. ¿Qué supone todo esto? Gómez Llorente, Coll, Mohedano, y Niedo (1999) señalan que:

la diversificación dentro del centro siempre procurará intentar en todo lo posible la integración y toda la actividad común posible de todo su alumnado [...] mientras que la diversificación entre centros tiende inexorablemente a la segregación y a una más o menos descarada redualización del sistema. (p. 33)

La diversificación intra-centros lleva implícita la pretensión de que todo el alumnado alcance el máximo, que todos avancen, mientras que la diversificación entre centros conlleva una segregación del alumnado. Si las familias pueden escoger el centro que deseen para sus hijos e hijas en la mayor parte de los casos harán uso de los recursos –ya sean estos culturales o económicos– de los que disponen para llevarlos a aquellos que obtienen unos mejores resultados.

Cuando hablamos de resultados, no se puede obviar otra de las características del neoliberalismo, como es la realización de evaluaciones externas. Estas evaluaciones permiten no sólo conocer el nivel del alumnado, sino que además va a facilitar la posibilidad del establecimiento de ránquins, es decir, saber qué centros obtienen los mejores resultados y cuáles los peores. Asimismo, como indica Didier (2019):

las pruebas internacionales de calidad educativa se han tornado un recurso de las organizaciones internacionales, y de los gobiernos locales, mediante el cual no solo se conoce la “realidad” de cada escuela, sino que sobre estos resultados se asientan las nuevas políticas. (p. 88)

Desde el neoliberalismo se ha propuesto dotar de mayores recursos a aquellos centros que obtengan mejores resultados, generando una mayor segregación, ya que es posible que se dotase de mayores recursos a los centros que menores necesidades tienen.

En este sentido, en lugar de dotar de más y mejores recursos a los centros con peores resultados, ya que probablemente estos sean los que tengan unas mayores necesidades, son los centros con mejores resultados los que obtienen mayores beneficios.

Esta libertad de elección es la que lleva a los centros a competir para lograr tener un mayor número de alumnado, con lo que surge una nueva pregunta, ¿quién elige a quién? ¿El alumno al centro o el centro al alumno? Sobre esta idea volveremos más adelante.

Otra de las características que encontramos hoy en día en nuestras escuelas, influencia directa de las tendencias neoliberales, es la financiación de centros privados con fondos públicos. En pro de una mayor eficacia y eficiencia se dota a los centros privados con estos fondos, considerando que son más eficientes que los públicos (Puelles, 2010). Todo esto no deja de estar relacionado con lo comentado anteriormente, ya que normalmente, en los centros privados se disponen de elementos que no se tienen en muchos centros públicos, ahora bien ¿realmente se obtienen mejores resultados? Depende de en qué elementos nos centremos la respuesta a esta pregunta será una u otra.

Por último, otro de los factores del neoliberalismo que está afectando a las reformas educativas en la actualidad es la tendencia a la autonomía de los centros. Cada vez se les da una mayor autonomía, ya que existe una tendencia a la descentralización. En el caso de nuestras reformas educativas, esta autonomía no lo es tanto, ya que lleva aparejada un gran control del trabajo de los centros para asegurarse que se hace un correcto uso de los recursos de la Administración, por tanto, bajo el discurso de la autonomía de centros, se encuentra implícito el del Estado Evaluador.

En contraposición al neoliberalismo se pueden encontrar otras tendencias económicas que también influyen las reformas educativas como la socialdemocracia

que entiende la educación como un derecho de todos y que por tanto la considera como un bien que el Estado debe garantizar para todos.

Entre ambas posiciones se encuentra la tercera vía. Al igual que la socialdemocracia, busca el fomento de la igualdad y la protección de los débiles. Destaca el hecho, como señala Giddens (1999) de que entienden que todo derecho comporta una responsabilidad y ven la libertad como una forma de autonomía. Muchas de estas características se pueden ver reflejadas en la LOE.

En estas tendencias económicas juegan un papel de gran relevancia las organizaciones supranacionales, que son sin lugar a duda otro de los factores que van a repercutir de manera significativa en las reformas educativas.

Díaz Barriga e Inclán Espinoza (2001) señalan que los factores externos de la reforma provienen de un cambio en la concepción de la educación que fueron difundidos por diversos organismos internacionales. Su papel como productores y difusores de conocimientos es clave. Tanto es así que Rodrigo (2006) ha llegado a indicar que su papel en ello es cada vez más fuerte interviniendo significativamente en los discursos tanto teóricos como prácticos de los Estados nacionales. Esto hace que no se pueda pasar por alto su intervención en el proceso de elaboración de las reformas educativas a nivel mundial, ya que lo que estas organizaciones sugieren o recomiendan acabará jugando un papel esencial para los gobiernos. Se debe tener en cuenta que vivimos en un mundo globalizado y por tanto interconectados.

En este sentido estas organizaciones han establecido una serie de temáticas comunes. Una de estas tendencias son las evaluaciones externas, cada vez más frecuentes en los sistemas educativos. Al hablar de evaluaciones estandarizadas es importante realizar una matización, ya que no todas las evaluaciones externas son iguales. Por un

lado, se encuentran aquellas que son realizadas por organizaciones supranacionales, como puede ser el caso de PISA, TIMMS, PIRLS, PIAAC, entre otras. Estas pueden ser entendidas como “una forma de dominación a través de estas evaluaciones y el peso ideológico que llevan consigo” (Bernal, 2014, p. 44), puesto que a través de ellas se establecen ránquines y se realizan comparaciones de los distintos sistemas educativos. El máximo exponente de estas evaluaciones son las pruebas PISA llevadas a cabo por la OCDE.

Pero por otro lado tenemos las evaluaciones externas entendidas como las que realiza la Administración para comprobar el funcionamiento de su propio sistema educativo, en nuestro caso, el Ministerio de Educación y Ciencia en la LOE y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en la LOMCE. Estas tienen una doble finalidad: comprobar el nivel de nuestro sistema educativo y fiscalizar los recursos, es decir, asegurarse que los centros hacen un buen uso de los recursos, en tanto en cuanto, obtienen unos resultados positivos, y cuando estos no son tan favorables como se espera se puede “sancionar” al centro. Gran cantidad de instituciones educativas están aplicando planes de mejora, tanto en lectura como en matemáticas como consecuencia de los malos resultados obtenidos en las evaluaciones de diagnóstico. Además, de manera no explícita, permiten establecer ránquines –que hasta el momento no son públicos– de los mejores centros educativos.

En nuestro país, la LOE introduce estas evaluaciones consideradas como evaluaciones de diagnóstico y la LOMCE va un paso más allá proponiendo llevar a cabo evaluaciones externas al finalizar cada etapa educativa. Esta medida parte del axioma de que todo es evaluable, todo es medible, y, por tanto, lo que realmente importa en las escuelas son los resultados finales del proceso de enseñanza-aprendizaje. Esto ha supuesto grandes cambios en la manera en la que se enfocan en las aulas las materias,

llevando a muchos docentes a centrarse en enseñar a sus alumnos y alumnas a pasar una prueba, e infravalorando la importancia de determinados contenidos para seleccionar aquellos que tenían más posibilidades de salir en las evaluaciones.

Estas evaluaciones son una forma de control y de descentralización, ya que por un lado se permite a los centros gozar de una mayor autonomía, al mismo tiempo que se comprueba el uso que hacen de los recursos.

Por otro lado, está la descentralización, que lleva a su vez aparejada la rendición de cuentas. En este sentido, si nos fijamos en nuestras reformas educativas se puede observar cómo la LOE sí tiene un fuerte carácter descentralizador, mientras que la LOMCE contrariamente a esta tendencia, tiende a la recentralización.

Todas estas reformas, que se emprenden de acuerdo con las recomendaciones de las organizaciones supranacionales llevan aparejada la búsqueda del aumento de la calidad.

Veamos pues algunas de las actuaciones que llevan las principales organizaciones supranacionales y su repercusión en las reformas educativas.

En primer lugar, tenemos la OCDE –Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico–, en su rama educativa. Esta organización ha ido ganando relevancia a lo largo de las últimas décadas, y hoy en día parece que todo lo que plantea es una realidad incuestionable. Tiene fuertes repercusiones en el ámbito educativo, sobre todo, debido a sus conocidos informes PISA en los que cada vez son más los países que deciden participar, ya sean o no miembros de la OCDE. A partir de estos se realiza un análisis del sistema educativo y se lleva a cabo una comparativa entre los países participantes. Cada tres años los alumnos de 16 años realizan estas evaluaciones externas –cabe señalar que no la realizan todos los alumnos de 16 años, sino que tiene un carácter

censal-. Y a partir de los resultados de dichas pruebas los gobiernos toman medidas. En la exposición de los motivos de la LOMCE se puede observar cómo se habla de los resultados obtenidos y de la necesidad de mejorar. No obstante, como suele suceder en el ámbito educativo, no todo es lo que parece. La OCDE realiza un informe exhaustivo del sistema educativo, pero no busca conocer sólo el nivel de los alumnos, y la prensa, al igual que los gobiernos, hacen eco de aquellos aspectos que pueden resultar más beneficiosos o perjudiciales, es decir, utilizan la información que nos proporciona la OCDE a través de los informes que realiza de las pruebas para aquello que les resulta más conveniente.

A partir del análisis de los sistemas educativos, así como de otros estudios, la OCDE realiza recomendaciones a los países, lo que lleva a muchos gobiernos a tener en consideración estas indicaciones y a modificar sus leyes educativas. Hemos de tener en cuenta que sus evaluaciones tienen una fuerte repercusión mediática, y todos los gobiernos quieren obtener buenos resultados de cara al qué dirán.

Otra de las recomendaciones de la OCDE que ha impregnado las reformas educativas es la búsqueda del aprendizaje a lo largo de toda la vida *-life long learning-*, fomentando no sólo la formación inicial, sino que consideran que debemos continuar formándonos en todo momento.

Por otro lado, como plantea Carnoy (2001):

la OCDE se centra principalmente en las reformas que pueden contribuir a mejorar la selección de los profesores de gran calidad en las escuelas y universidades, la formación previa al empleo para convertirlos en eficaces agentes de transmisión del conocimiento y la formación continua para mantener sus competencias y su interés hacia una valorización constante. (p. 103)

Dejando de lado esta organización, otra de las instituciones que cada día tiene un mayor peso es el Banco Mundial, que guarda estrecha relación con algunas de las políticas previamente comentadas. Este ha ido evolucionando a lo largo de los años y sus influencias también, pasando de centrarse en la construcción de las infraestructuras a la búsqueda de la calidad y la supervisión.

Gran parte de la influencia que tiene el Banco Mundial reside en que posee el capital para realizar las inversiones y, por tanto, condiciona los préstamos a que se lleven a cabo las reformas bajo las premisas que considera que son más ventajosas. En este sentido se puede afirmar que reduce la educación a su dimensión económica. Tal y como afirma Laval (2004) “tanto las administraciones nacionales como organismos internacionales, como la OCDE y el Banco Mundial, trataron todos de desarrollar herramientas que permitieran medir el <<rendimiento de las inversiones educativas>>, evaluación juzgada necesaria para su crecimiento y la eficacia económica global” (p. 271). Asimismo, Torres y Morrow (2005) indican que:

La presencia de agencias externas tales como el Banco Mundial o la UNESCO condicionan, y en algunas cosas determinan, la manera en que la reforma educativa se orienta; las prioridades que son señaladas; la investigación que es designada, implementada y usada en la reforma educacional; y las iniciativas políticas que son elegidas, evaluadas o puestas en práctica. (p. 48).

En estrecha vinculación con el Banco Mundial tenemos el Fondo Monetario Internacional, que actúa de manera similar al Banco fijando las condiciones del desarrollo económico (Carnoy, 2001) y buscando reducir los costes del servicio público.

Por último, otras organizaciones como la Unión Europea y la UNESCO influyen en las reformas educativas en las mismas líneas previamente comentadas.

Por otro lado, encontramos factores internos que también van a marcar las líneas de la reforma. En el caso de nuestro país debemos ser conscientes de la pluralidad existente, ya que aunque se lleva a cabo una reforma educativa para todas las comunidades autónomas, como estas tienen las competencias educativas transferidas se debe hacer una ley lo suficientemente amplia como para que se contemple la pluralidad existente, véase el ejemplo de las lenguas propias de determinadas comunidades que deben tener cabida dentro del sistema educativo y por tanto es importante que se reflejen las peculiaridades existentes.

Además, existen otros factores como la crisis económica que se inició en la primera década del siglo XXI, que hace necesario –o al menos eso se dice desde los discursos– llevar a cabo recortes en todos los ámbitos, incluyendo el ámbito educativo.

Por último, en el caso de nuestro país, también se debe tener en consideración la búsqueda de un consenso en el ámbito educativo y las influencias ideológicas de los partidos en el gobierno a la hora de llevarlas a cabo, puesto que no es lo mismo aprobar una reforma educativa cuando se está en un gobierno en minoría que cuando se cuenta con una mayoría absoluta.

Por tanto, como se viene observando, los gobiernos no llevan a cabo simplemente la reforma que desean, sino que existe una gran cantidad de factores que van a jugar un papel esencial en la misma, ya que tal y como plasman Díaz Barriga e Inclán Espinosa (2001)

En esta multiplicidad de elementos internos y externos cada país de la región ha venido conformando un proyecto de reforma educativa que ciertamente tiene un

conjunto de temáticas comunes tales como descentralización de la educación, establecimiento de un sistema de exámenes para valorar los resultados de la acción educativa, y un conjunto de especificidades que se vinculan con las particularidades de cada país. (p. 25)

### **¿Cómo se llevan a cabo las reformas educativas?**

Realizar una reforma educativa es un proceso complejo en el que tal y como se acaba de ver intervienen gran cantidad de factores. Por ello resulta relevante conocer cómo es su proceso de elaboración y el entramado que conlleva.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que las reformas educativas forman parte de las políticas educativas. Estas, tal y como señalan Pedró y Puig (1998) responden a unas determinadas fases:

1. Identificación del problema
2. La formulación de soluciones
3. La toma de decisiones
4. La ejecución del programa de actuación
5. La finalización de la actuación y su evaluación (p. 32)

Como se puede observar las políticas educativas parten de la identificación de un problema. En el caso de las reformas, normalmente se parte de la concepción de una baja calidad, un bajo rendimiento o de altas tasas de fracaso y abandono escolar o de un desfase del sistema educativo. A partir de este problema, se formulan las soluciones, es decir, se consideran qué medidas podemos tomar y aplicar para resolverlo. En el caso de las últimas reformas educativas españolas, se puede observar cómo en la LOMCE se han

adoptado medidas para solucionar los problemas del abandono y el fracaso escolar dotando de mayor relevancia a la Formación Profesional.

Una vez se tienen las ideas sobre cómo podemos solucionar dicho problema, se procede a la toma de decisiones. Es en este momento en el que se seleccionan las ideas u opciones que se consideran más convenientes para subsanar la situación que presenta dificultades o se quiere mejorar. En este mismo momento, es cuando se decide cómo se va a proceder y posteriormente, en una cuarta fase, se aplican las medidas previamente adoptadas. Es en esta etapa en la que se implementan los cambios -y sí, se habla en este momento de cambios, porque no siempre que se lleve a cabo una política educativa se va a realizar una reforma-.

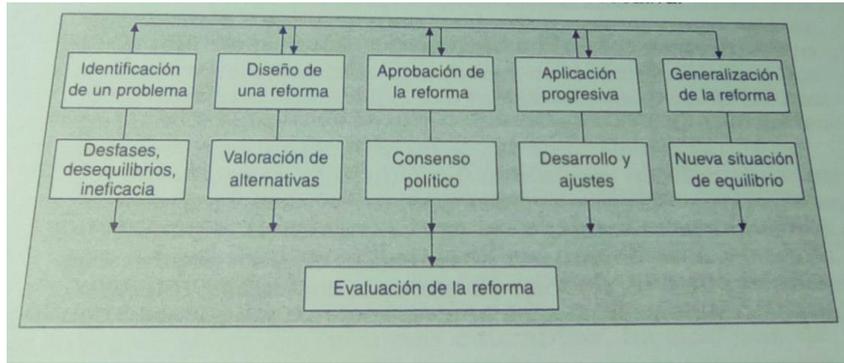
Tras la implementación del programa de actuación llega la finalización del mismo, lo que conlleva una evaluación para ver si realmente se ha solucionado el problema o no.

Aunque Pedró y Puig no lo señalan, se puede establecer una sexta fase en la cual, una vez evaluados los resultados se vuelva a la segunda y tercera fase, ya que si con las medidas que se han tomado no se resuelve el problema es necesario reformular las soluciones para encontrar una medida que nos permita resolverlo.

Ahora bien, las reformas educativas forman parte del entramado de las políticas educativas, pero ¿pasan por las mismas fases?

En líneas generales se podría afirmar que sí, tal y como señalan estos mismos autores. No obstante, en el caso de las reformas educativas establecen nuevas variables.

Figura 2: Fases de las reformas educativas



Fuente: Pedró y Puig, 1998, p. 58.

Si nos fijamos, se puede observar que al igual que las políticas educativas, la primera fase de las reformas es la identificación de un problema. Una situación de desequilibrio se ve como algo problemático. Esto puede suceder tanto dentro del sistema educativo, como en el sistema social, ya que ambos están interrelacionados.

A partir de esto se diseña la reforma, o lo que es lo mismo, se formulan las líneas generales de la reforma. En este momento se valorarán las posibilidades decidiendo si es o no necesario llevar a cabo la reforma. En esta etapa resulta de gran relevancia que se fomente la participación de los agentes sociales.

Cuando ya se tiene decidido qué se va a llevar a cabo la reforma y se ha planificado la misma se pasa a la fase de aprobación. Previamente a ello es necesario buscar el apoyo de los actores del sistema educativo. Una vez aprobada se procede a su aplicación progresiva. Se debe destacar que las reformas educativas se aplican poco a poco y de manera paulatina por lo que su total implementación suele tardar años y por tanto, conocer los resultados reales que obtiene una determinada Ley educativa supone dotarla de mucho tiempo, aspecto que en muchas ocasiones no es posible ya que no se les da el espacio temporal suficiente para comprobar sus resultados.

Con el paso del tiempo, una vez está aplicada la totalidad de la reforma esta se generaliza, y esta generalización nos lleva a una nueva situación de estabilidad. Tras su completa implementación llega la evaluación de los resultados.

Cabe reseñar que el hecho de evaluar los resultados al final no implica que no se vaya realizando una evaluación de cada una de las fases, pero sí que para saber los verdaderos resultados de la misma es necesario darle tiempo para que impregne todo el sistema, para ver cómo va realizándose, y, por tanto, debemos darle tiempo y no juzgarla a los meses de empezar su implementación. Lamentablemente esto sucede frecuentemente, queremos conocer los resultados de manera rápida y en ocasiones se hacen valoraciones incorrectas ya que se da por sentado que se está reflexionando sobre una reforma pero realmente los datos pertenecen a la anterior.

Se debe tener en cuenta que la velocidad a la que se llevan a cabo tiene mucho que ver con sus objetivos. Tal y como plasman Ballester, Orte y Oliver (2002) las reformas educativas se llevan a cabo rápidamente para evitar el debate y limitar la capacidad de respuesta. Por el contrario, se realizan más pausadamente cuando se busca que previamente genere efectos sociales positivos

En este sentido, es fácil entender cuál es la verdadera intención, si se pretende socializar o no la reforma y si se busca imponer una reforma educativa porque resulta positiva desde el punto de vista del equipo de gobierno del momento o si por el contrario se busca que sea una propuesta realizada por toda la sociedad o al menos en la que se tenga en consideración las necesidades, demandas y opiniones de la comunidad educativa.

Tal y como se analizará más adelante, la LOE y la LOMCE son reformas antagónicas en este sentido, puesto que mientras la primera buscó que toda la comunidad educativa pudiese contribuir en la planificación de la misma, la segunda se llevó a cabo

sin tener en consideración lo que desde las instituciones educativas se tenía que decir, al menos a nivel práctico, ya que, en la realidad, ambas abrieron un debate, la diferencia está en cómo se llevó a cabo dicho debate y para qué se utilizó.

En relación con las estrategias de elaboración principalmente existen dos, dependiendo de quiénes sean los encargados de planificar y redactar la reforma.

Por un lado, se encuentra la estrategia arriba-abajo. En este modelo son los reformadores –agentes externos al sistema educativo- quienes se encargan del proceso de planificación, y redacción de las reformas.

Y por el otro lado está la estrategia abajo-arriba, donde el proceso empieza desde las instituciones educativas.

Estas dos posibilidades en el proceso de elaboración de las reformas dan paso a lo que Escudero (1992a) señala como dos tipos de culturas. En primer lugar, la cultura teórica, constituida por los políticos, reformadores, etc. Y en segundo lugar la cultura práctica, generada por aquellos que trabajan dentro de las instituciones educativas. Esto genera en muchas ocasiones tensiones, entre ambas posiciones.

Ambos procesos de elaboración tienen aspectos positivos y negativos. Si nos fijamos en la estrategia arriba-abajo vemos en primer lugar que se realizan desde fuera de las escuelas. Estas reformas son planificadas y redactadas por expertos educativos, pero en la mayoría de los casos hace mucho tiempo que salieron de las aulas, y algunos de ellos ni siquiera han pasado por las mismas como docentes. Es por ello por lo que Sarason (2003) indica que:

casi ninguna de estas personas dispone de una base experimental para la tarea que se les ha pedido que acepten. Podemos estar de acuerdo, desde luego, con que estos miembros de las comisiones no se escogen por su experiencia en educación,

sino más bien por el peso que su nombre y posición concede a informes desarrollados y escritos por un personal que incluye a individuos cuyas credenciales están en educación. (p. 45)

Con esto no se pretende decir que no tengan credenciales o que no sepan mucho de educación. Más bien al contrario, sus credenciales bien demuestran que son grandes sociólogos, politólogos, e incluso pedagogos. No obstante, realizar estudios en relación con el ámbito educativo difiere en la manera de entender cómo funciona por dentro el sistema educativo ya que poco o nada tiene que ver el funcionamiento del sistema educativo si es analizado desde dentro de las aulas o desde fuera. Y estos expertos en la mayor parte de las ocasiones redactan las reformas desde sus despachos sin entender el funcionamiento del día a día en las escuelas y la dificultad que conlleva aplicar lo que desde la teoría puede resultar muy positivo. Es por ello por lo que uno de los mayores déficits que tiene este tipo de propuestas es la falta de una visión holística del sistema y, sobre todo, la ausencia del conocimiento de la cultura escolar. Este será uno de los factores que encaminan la reforma hacia el fracaso.

Por otro lado, como señala Viñao (2006) las reformas desde arriba llevan aparejada la artificialidad y el formalismo; y esconden intereses y estrategias en su lucha por el poder tanto político como social, afectando a la cultura escolar positivamente en algunos aspectos, pero también de forma negativa en otros. Del mismo modo, Neufeld (1992) plasma que “cualquier reforma diseñada desde el exterior sólo conduciría hacia cambios superficiales en la práctica” (p. 308). Esto es un aspecto clave a tener en cuenta a la hora de redactar las reformas si se pretende que estas resulten fructuosas.

Si nos fijamos ahora en las reformas que parten desde las aulas vemos que estas se adecuan al contexto y parten de las necesidades y demandas reales de las escuelas, ya que se conoce el funcionamiento real de las instituciones educativas, así como de qué son

capaces y de que no. Como ya señalaba Díez Hochleitner (1996) la reforma educativa debe realizarse empezando por abajo, puesto que de esta manera resulta mucho más efectiva. Para que esto sea posible es necesario llevar a cabo una reconversión por completo de cada una de las instituciones educativas transformándolas en agentes implicados en el proceso.

Otra de las ventajas de este modelo de reforma es que los docentes se apropian de la misma ya que son ellos quienes la han propuesto y conocen las razones por las que se llevan a cabo los cambios.

El principal inconveniente de este modelo es que desde las escuelas no se dispone del lenguaje administrativo propio para poder plantear cambios de esta índole.

Todo esto nos lleva a hablar de los agentes que participan en la reforma.

### **Agentes que intervienen en las reformas**

Hasta el momento se ha hablado de los docentes y de los reformadores como principales agentes de las reformas, así como de la cultura teórica y práctica, pero en realidad son muchos los agentes que intervienen o deberían intervenir en los procesos de reforma de la educación.

Según Escudero (1992a) “la planificación convoca a todos los sujetos potencialmente implicados y afectados por el cambio: administradores, diseñadores, directores escolares, orientadores, profesores, formadores, asesores, padres, alumnos, etc.” (p. 40). Además, como dicen Díez y Moreno (2018) “ninguna reforma se debe abordar, y mucho menos poner en marcha, sin la participación y el acuerdo de los sectores más representativos de la comunidad educativa” (p. 132).

La educación, y lo que sucede en el sistema educativo afecta a toda la sociedad, por tanto, toda la sociedad debe formar parte de este; como plasma Ballenato (2008)

“implica que exista una participación real, responsable y activa. Esto requiere compromiso, presencia, intervención y acción” (p. 1)

### **El papel de los reformadores**

Veamos ahora el papel que juegan los reformadores. Estos son los encargados de proponer reformas educativas desde arriba.

El discurso de los reformadores puede desempeñar, según Pérez Gómez (1981), una de las siguientes funciones:

a) Estimativa y teleológica. En este caso, se trata de un discurso que explica la realidad en que incidirá la reforma, así como los fines a que obedece, la naturaleza de los medios que se van a emplear y los problemas que se pueden plantear; explicación que no se pretende sea asumida como la única posible, sino que trata de propiciar la reflexión y el debate sobre todas esas cuestiones; a partir de lo cual, si se considera pertinente, es posible presentar propuestas alternativas a la que se somete a debate; b) Legitimadora. Este discurso, por el contrario, recoge argumentos con los que se intenta, fundamentalmente, legitimar una determinada propuesta de reforma; argumentos que no se someten a debate y que se expresan en un lenguaje muy elaborado (cientifista). Lejos de contribuir al entendimiento de la realidad que se pretende reformar, este discurso la enmascara, obstaculizando, así el análisis de las cuestiones de fondo, del para qué (valores-fines) y cómo (valores-medios) para la propuesta. (Beltrán Duarte, 2000, p. 9)

En otras palabras, previamente se ha visto que los docentes a la hora de plantear las reformas desconocían el lenguaje administrativo necesario para plantearla, en este caso sucede todo lo contrario. Los reformadores son expertos en ese lenguaje, y pueden usarlo con diversas funciones.

Bajo el discurso explícito se encuentra uno implícito que oculta lo que en realidad se pretende. Hablamos de calidad educativa, de acuerdo, pero ¿calidad para quién? Todo ello queda implícito en las propuestas de reforma y por tanto va a ser necesario bucear entre sus líneas para ver cuáles son los verdaderos motivos, qué buscan realmente los reformadores, y cómo pretenden conseguirlo. Asimismo,

esto hace que los discursos y las prácticas reformistas no encajen con facilidad en su regulación cíclica, con efectos pretendidamente democráticos e igualitarios, mientras que reproducen ideologías y prácticas dominantes en unos sistemas escolares sujetos a presiones de cualificación, control, y delegación de autonomía. (Zufiaurre, 2010, p. 2)

Por tanto, desde el discurso experto se cumplen –o se pueden cumplir– dos funciones. Una explicativa, que nos da los argumentos de por qué es necesario reformar la educación y una legitimadora con la que se pretende que creamos en la reforma, que veamos la necesidad de llevarla a cabo y con la que nos “venden” sus argumentos.

Por otro lado, tal y como señala Zufiaurre (2007):

El profesorado es el gran ausente de unos procesos dirigidos por y desde el ámbito de <<lo político>> y los técnicos administrativos, quienes pretenden dejar su impronta en el hacer educativo en un periodo histórico en el que la globalización coarta el poder y la influencia de los Estados nacionales modernos. (p. 7)

### **El papel de los docentes**

Los docentes son, por tanto, los grandes ausentes, aquellos que deben aplicar las reformas educativas, pero a los que no se les pregunta su opinión al respecto ni como consideran que se deberían llevar a cabo. Es necesario que se tenga en consideración este

colectivo, -no sólo maestros, sino docentes en general- si se pretende que la reforma resulte productiva, puesto que son ellos quienes tienen que implementarla, y quienes conocen el día a día en las aulas, por tanto, no se puede dejar de lado su punto de vista, aunque en la práctica esto sucede en más ocasiones de las que debería. Es por ello por lo que Díaz Barriga e Inclán Espinosa (2001) remarcan que los docentes deben ser el eje central de las reformas y por tanto su participación es necesaria.

Las reformas educativas plantean una serie de cambios en el quehacer de las escuelas, y es por ello por lo que los docentes van a jugar un papel clave, ya no sólo en el que debería ser el proceso de elaboración, sino, sobre todo, en su implementación. Son muchas las reformas que han obtenido malos resultados debido a la falta de preparación del profesorado para los cambios que se planteaban y por la falta de conocimientos o ganas para aplicarla.

Se ha de tener en cuenta que en la mayoría de los casos los docentes deben asumir y aplicar una serie de ideas que les vienen impuestas desde arriba –recordemos que la mayor parte de las reformas educativas son emprendidas siguiendo la estrategia arriba-abajo–, y, por tanto, deben apropiarse de las ideas de otros y hacerlas propias para así lograr unos buenos resultados, lo que en muchas ocasiones no resulta posible.

Educar y enseñar es una tarea de gran complejidad, no basta con tener los conocimientos necesarios sobre la materia o materias a impartir, sino que hace falta una serie de características intrínsecas: empatía, liderazgo, capacidad de mediación, vitalidad y sobre todo, ganas de enseñar, ya que el día a día en las aulas puede resultar muy frustrante.

Todo esto nos lleva a una reflexión que hacía Sarason (2003) cuando planteaba lo siguiente:

¿quién debería participar en la toma de decisiones educativas? Y la respuesta general era: todo individuo o grupo que, directa o indirectamente, se viera afectado por una decisión debería tener algún tipo de relación con el proceso de toma de decisiones. (p. 74)

### **Falta de participación del resto de agentes**

En las escuelas se forma a los ciudadanos del mañana, por tanto, ¿a quién afecta lo que suceda en las aulas? ¿A los docentes? ¿A los equipos directivos que buscan obtener los mejores resultados en su centro y que exista un clima positivo de trabajo? ¿A la inspección educativa que debe controlar cómo funcionan las escuelas? ¿A los sindicatos? ¿Al propio alumnado? ¿A las familias? Si nos detenemos un momento ante tanta pregunta veremos que a todos estos agentes educativos les afecta lo que suceda dentro de las escuelas, pero no sólo a ellos, sino que realmente nos afecta a todos los miembros de la sociedad.

Es célebre la cita de Concepción Arenal que dice aquello de “abrid escuelas y se cerrarán cárceles” que a pesar de los años que hace que fue pronunciada sigue totalmente vigente. Esta idea es clave en relación con lo que se viene argumentando. La formación de la ciudadanía del mañana está hoy en las escuelas, por lo que al final, lo que sucede hoy en las aulas nos afecta a todos los miembros de la sociedad. Por ejemplo: si en las escuelas no se trabajase para evitar la violencia, el machismo o la xenofobia, dentro de unos años tendríamos una sociedad que propugnaría tales valores, esto generaría problemas sociales, disputas, y probablemente un aumento de la violencia. Eso repercutiría en sanidad y seguridad que tendrían que trabajar en ese sentido. Por tanto, aunque a primera vista pueda parecer que no tiene gran relevancia que un policía, un médico o un enfermero se preocupe por los cambios que va a suponer una reforma

educativa o una nueva ley de educación, en realidad, todo está relacionado y por tanto, sí que les va a afectar de manera significativa lo que suceda en las aulas.

Hace más de tres décadas Sarup (1990) señalaba que “debemos convertirnos en socios para «juntos llevar a cabo una reforma constructiva en interés de nuestros hijos y de nuestro futuro como nación»” (p. 198).

¿Qué implicaciones tiene esto? La respuesta es sencilla: sin la participación de los distintos agentes la reforma educativa está abocada al fracaso. La educación no es cosa de unos pocos, sino que toda la sociedad tiene su papel en ella. Esto lleva a que cada vez más escuelas y centros educativos sean conscientes de la necesidad de contar con todos los miembros de la comunidad educativa para de este modo enriquecer el proceso de aprendizaje del alumnado y lograr que desarrolle todas sus capacidades. Para ello se tiene en cuenta un aspecto previamente mencionado, que es la necesidad de abrir las puertas de las organizaciones educativas para así poder enriquecernos con las experiencias y aportaciones de la sociedad. ¿Por qué trabajar determinados contenidos de manera teórica si podemos contar con la ayuda de otras personas que nos permitan la experimentación o que conozcan de primera mano lo que se está trabajando? Con ello se mejora el proceso y todos salimos ganando.

### **¿Qué puede llevar a las reformas educativas al fracaso?**

Son varias las razones que pueden llevar a las reformas educativas al fracaso, o dicho de otro modo, a no cumplir con los objetivos que se pretendía de la misma. Uno de ellos es la falta de participación de la comunidad educativa en su planificación.

Diversos autores han hablado a lo largo de los años de la importancia de la participación de los agentes en las reformas. Tanto es así, que en 1974 Bousquet ya afirmaba que: “un plan educativo no podrá ser completo ni tendrá posibilidades de poder

ser realizado si no es elaborado en colaboración con el conjunto de los interesados, educadores y <<clientes>> de la educación” (p. 52). Han pasado más de 40 años desde esta afirmación, y parece que poco se ha aprendido ya que la mayor parte de las reformas se realizan sin prestar gran atención a lo que la sociedad dice al respecto. En el caso español todavía tenemos recientes las múltiples manifestaciones y huelgas que se llevaron a cabo tratando de impedir la aprobación de la LOMCE. No obstante, esta fue aprobada sin contar con el apoyo de los miembros de la Comunidad Educativa.

En este mismo sentido, Espinoza (2008) explicaba que “el <<éxito>> de una reforma educacional depende de una amplia participación y apoyo popular, compromiso de liderazgo, persistencia, flexibilidad permanente y alto grado de responsabilidad en la fase de implementación” (p. 6). Como vemos con esta idea, no se trata sólo de la participación, sino que son muchos los factores que van a afectar a la misma, y, por tanto, son muchas las posibilidades que hay que tener en cuenta y prever para evitar que los resultados sean negativos.

Asimismo, Pedró y Puig (1998) señalaban que las reformas educativas no se pueden llevar a cabo sólo por vías legislativas, sino que:

siempre es necesario un proceso dirigido a conseguir apoyo entre los diferentes actores del sistema escolar. Por lo tanto, además del correspondiente apoyo político, hace falta un necesario diálogo con los sindicatos docentes, las diferentes administraciones, las asociaciones de familias y de estudiantes, los titulares de centros privados, los agentes sociales y económicos. (p. 56).

En el caso de los docentes, uno de los principales motivos por los que las reformas fracasan es su falta de participación. Con esto no se pretende decir que ellos sean los

culpables del fracaso, sino que al no ser tenidos en cuenta se añaden una serie de obstáculos que resultan difíciles de esquivar.

En primer lugar, la retórica reformista tiene un lenguaje propio. Un lenguaje que procede del mundo económico y administrativo, pero que poco tiene que ver con el lenguaje docente. Esto implica que en muchas ocasiones los docentes –que deben aplicar los cambios– no son capaces de comprender qué es lo que se les pide que realicen. Para evitar esto, Bousquet (1974) sugería que “es preciso que los voluntarios de la reforma [...] adquieran un lenguaje común, perspectivas comunes, tácticas comunes” (p. 230). Si los docentes saben qué es lo que tienen que hacer y cómo lo tienen que hacer, así como cuáles son las razones para llevar a cabo los cambios es más factible que asuman la reforma y sean capaces de aplicarla. En caso contrario es posible que opongan resistencias.

Se debe tener en cuenta que desde las instituciones educativas se ven las reformas “como la asunción de otra cosmovisión sobre la educación, en la cual el docente no fue formado, y que además es opuesta a la que comparte, señalando la ausencia de una dimensión pedagógica de la misma” (Díaz Barriga e Inclán Espinosa, 2001, p. 40). Es decir, que no se trata sólo de que no la comprendan, sino que, además, se proponen modificaciones para las que no están formados o preparados, sirva como ejemplo la programación por competencias, los estándares de aprendizaje, etc. Estos nuevos conceptos que aparecen en la actual reforma educativa –a pesar de venir definidos en la retórica para facilitar su comprensión– son totalmente ajenos al trabajo del aula y por tanto, aunque se puede entender qué son, no resulta sencillo llevarlo a la práctica sin disponer de un modelo o de una preparación previa. Son muchos los docentes que están ahora formándose para poder asumir cambios que se aprobaron con la LOE.

Por otro lado, como se ha visto, las reformas educativas responden a dos tipos de cultura. Por un lado, la cultura teórica o de los expertos que la redactan, la aprueban y la publican en el Boletín Oficial del Estado. Hasta ahí llega parte de la maquinaria. Pero a partir de ese momento llega el momento de la implementación, es decir, de la cultura práctica, y este es un momento crítico, porque para los que proponen la reforma todo queda muy claro, ellos saben qué es lo que quieren y cómo lo quieren —ya sean objetivos explícitos o implícitos—pero los docentes no lo tienen tan claro, es por ello por lo que en muchas ocasiones los docentes no son capaces de asumir la reforma.

Por esta razón,

al principio de una iniciativa reforma, los docentes necesitan tiempo para conocer y practicar las nuevas conductas que se esperan de ellos, ya sea que las reformas se impongan desde arriba o se desarrollen orgánicamente en el nivel de la escuela (Adelman y Pantón, 2003, p. 139).

Tienen que aprender, formarse, entender y practicar los cambios, no todo puede suceder del día a la noche se debe dar tiempo a los agentes educativos para formarse para los cambios, en caso contrario, por mucho que quieran —o no—aplicar dichas modificaciones esto no será posible, ya que no disponen de las herramientas necesarias como para llevarlos a la práctica.

Como ya planteaba De la Torre (1995):

A nivel teórico faltan modelos y estrategias que ilustren al profesor lo que se pide de él. No se han tenido en cuenta las resistencias de algunos sectores ni se han previsto los recursos económicos, de espacios, de medios y personas necesarios para acometer una Reforma que amplía la oferta educativa y la optatividad curricular (p. 13).

Ha pasado mucho tiempo desde que se plasmara esta idea, no obstante, nuestros políticos continúan cometiendo los mismos errores.

Por tanto, “la necesidad de asociar las reformas educativas a una correcta formación del profesorado aparece, según hemos visto, como la primera lección que tendríamos que extraer de las dificultades aparecidas en los procesos de reforma curricular” (Gil, Furió, y Gavidía, 1998, p. 57).

A la hora de aplicar las reformas existen tres posibles posturas de los docentes frente a las mismas. En primer lugar, están los docentes que asumen la reforma y entienden su bondad; en segundo lugar, los que simulan que la asumen, pero en su fuero interno la rechazan; y por último tenemos a aquellos que directamente la rechazan. Es por ello por lo que Viñao (2004) manifiesta que:

la actitud de los profesores ante cualquier reforma puede oscilar desde la identificación hasta el rechazo, pasando, como actitud más habitual, por la acomodación y la adaptación de la misma a su contexto y circunstancias –proceso conocido con el nombre de hibridación–, así como por el escepticismo, la inhibición, el recelo e incluso la ansiedad y el temor. (p. 120)

Otro de los problemas de las reformas educativas, y otra de las razones por las que pueden fracasar tiene que ver con la manera en que se realizan. Como se ha comentado previamente la mayor parte de las reformas educativas vienen impuestas desde arriba, y esto lleva aparejado el inconveniente de la falta de visión holística del sistema educativo. Como señala Zaccagnini (2002) “uno de los problemas centrales de las reformas es su miopía para abordar ecosistémicamente el dimensionamiento complejo del sistema educativo” (p. 1).

El sistema educativo se encuentra inmerso dentro de la cultura escolar, y, por tanto, dentro del mismo existen una serie de dinámicas que se deben tener en cuenta a la hora de reformar la educación, ya que en caso contrario, se rechazará la reforma y esta no obtendrá los resultados convenientes. Una de las dificultades es que los reformadores no son conscientes de estas dinámicas internas y por tanto no las tienen en cuenta a la hora de planificarla.

En este sentido,

el fracaso de las reformas educativas tiene su explicación en la ignorancia de la cultura escolar, es decir de lo que sucede día a día en las escuelas y en las aulas y que se presenta como algo duradero y permanente, “un sedimento a lo largo del tiempo” al cual “las sucesivas reformas no logran más que arañar superficialmente”. (Viñao, 2002, 59)

Como se puede ver no se trata sólo de plantear una reforma que permita mejorar la calidad educativa, sino que se deben tener en cuenta las dinámicas del día a día en las escuelas para lograr que estos cambios resulten beneficiosos. Las escuelas tienen una serie de rutinas que están muy establecidas y, por tanto, es necesario que se tengan en cuenta las características, las tradiciones y las dinámicas organizativas de los sistemas educativos ya que en caso contrario “las escuelas seguirán siendo resistentes a las reformas deseadas mientras evitemos enfrentarnos (entre otras cosas) a las relaciones de poder existentes” (Sarason, 2003, p. 34).

Por otro lado, se debe tener en cuenta que como explican Díaz Barriga e Inclán Espinosa (2001):

La reforma no cambia los mecanismos y procesos del funcionamiento escolar. La reforma modifica libros, establece nuevos sistemas de regulación del trabajo académico evaluación de docentes y de estudiantes, incorpora una nueva cosmovisión de la educación, pero no está concebida para modificar la «institución escuela», sus mecánicas de funcionamiento, sus estructuras organizacionales. (p. 39)

El problema de ello es que parece que se lleva a cabo un proceso paralelo, y no se tiene en consideración que todo está relacionado y que, por tanto, mientras no se preste atención a los mecanismos y los procesos del sistema educativo para insertar dentro del mismo los nuevos aspectos estos no resultarán productivos. Esto implica, que para que una reforma funcione es necesario que se tenga en cuenta la cultura escolar, así como los mecanismos de la escuela y su funcionamiento, ya que si la reforma se lleva a cabo de manera paralela a esto resultará muy difícil que desde las instituciones educativas se asuman los cambios.

Otro de los desafíos a los que se tienen que enfrentar las reformas educativas es a la adecuación al contexto.

Según Torsten Husén “la mayoría de las reformas educativas se inician con vocación nacional y, por tanto, desde un organismo central y planificador, buena parte de su éxito radica en que la justificación de la reforma sea compartida a escala local y de centro escolar. Es decir, que la reforma sea percibida como una necesidad desde los mismos centros escolares” (Pedró y Puig, 1998, p. 63).

La dificultad radica en el hecho de que no existen dos escuelas iguales, los grupos de alumnos no son homogéneos y, por tanto, se debe tener en cuenta el contexto en el que se va a aplicar la reforma para que se adapte sus características y necesidades.

Son conocidas las “buenas prácticas educativas”, que consisten en copiar aquellas actuaciones que en otros sistemas educativos están obteniendo buenos resultados para aplicarlos en otros lugares. No obstante, esto no resulta tan productivo como podría parecer ya que aquellos mecanismos que pueden funcionar en un sistema educativo no generan los mismos resultados en otro. No basta con copiar lo que se hace, con imitar lo que se está realizando en otros lugares, sino que todo esto se debe adaptar a las necesidades y características del contexto social en el que se va a implementar. La misma reforma educativa planteada en Finlandia, España, México y Uganda no obtendrá los mismos resultados, ya que el contexto en el que se aplica y el funcionamiento del sistema educativo y la cultura escolar de dichos países es diferente, y por tanto, lo que puede resultar muy productivo en un lugar y permitir obtener buenos resultados, podría no servir para nada en otros lugares.

Como indica Puelles (2016)

las leyes, para alcanzar sus fines, necesitan conectar con la realidad. A las leyes no les basta con lograr la legitimidad política, necesitan también la legitimidad social, y ésta no se alcanza si no consiguen aportar soluciones a los problemas de la sociedad. (p. 18)

Por tanto, si no tenemos en cuenta el contexto, las necesidades y demandas de la sociedad en la que se va a aplicar, así como la cultura escolar, estamos abocando la reforma al fracaso. Del mismo modo, constantemente se olvida a la hora de planificar la reforma la estructura escolar y las dinámicas internas de la escuela.

Como ya se ha comentado en otras ocasiones, la planificación de la reforma es un proceso de gran complejidad. Por ello la preparación de la misma es de vital importancia. Como señalan Adelman y Panton (2003) “a menudo, la poca atención prestada a la

preparación y la práctica parece ser el factor clave del fracaso de la reforma” (p. 141). La educación es una empresa milenaria, por tanto, a la hora de reformarla es necesario tener en cuenta la multiplicidad de factores que en ella intervienen y hacerlo poco a poco, ya que como ya plasmaba Bousquet (1974):

parece a primera vista que muchas de las dificultades que encuentran las reformas son debidas a: una programación poco rigurosa y poco detallada, y una escasa atención al problema de las fuerzas que pueden ya sea ayudar, ya sea parar la reforma. (p. 223)

Recuérdese que los docentes deben aplicar una reforma para la que en muchas ocasiones no han sido formados y para la que no están preparados, por tanto, cuanto más detallada mejor, ya que resultará más sencillo poder comprenderla y aplicarla.

Además, también es necesario dar tiempo a la reforma, tanto a su planificación, como a su aplicación, para poder valorar los resultados de la misma. En el caso de las Leyes que se van a analizar, la LOE y la LOMCE, hemos de tener en consideración que el alumnado que inició su escolaridad obligatoria el primer año de aplicación de la LOE, la finalizó en la LOMCE, es decir, no ha llegado a completarse un ciclo completo, por tanto, muchas de las ventajas o mejoras que se han atribuido a los primeros años de aplicación de la LOMCE, son en realidad mérito de la LOE.

Previamente a su aplicación es necesario que se genere un debate, que se lleven a cabo las reformas en forma de mancha de aceite, es decir, que vayan empapando el sistema educativo y no llevarlas a cabo de manera súbita.

Se debe entender que los resultados de las reformas educativas se perciben a medio y largo plazo y, por tanto, debemos darles tiempo antes de decidir si está siendo o no satisfactoria. Este es uno de los principales problemas, ya que se pretende que se

obtengan resultados rápidamente y no se le da el tiempo que requiere. Del mismo modo, como señalan Escamilla y Lagares (2006) “la urgencia, la premura, no suelen ser buenos aliados del saber fundamentado” (p. 16).

Las reformas establecen unos tiempos u otros dependiendo de sus objetivos. Si se busca dar estabilidad al sistema educativo se realizará con más tiempo, fomentando el debate y pretendiendo el consenso y el diálogo. Pero también se llevan a cabo reformas de manera rápida, casi precipitada, sin dar tiempo al debate, cuando lo que se pretende no es el consenso sino adaptar la educación a los ideales políticos del equipo de gobierno, tal y como ya se ha comentado.

No obstante, si lo que se pretende es evitar el fracaso de la reforma, se debería tener en cuenta que:

Las leyes que regulan las reformas de la educación necesitan garantizar la estabilidad de esas reformas durante un largo plazo, necesitan en realidad sobrevivir al gobierno que las diseñó y las aprobó, necesitan de la continuidad en su aplicación. Necesitan del consenso. (Puelles, 2016, p. 19)

En caso contrario están abocadas al fracaso ya que cuando llegue un nuevo gobierno se volverá a modificar la Ley Educativa, puesto que no se estará de acuerdo con lo que se planteaba, al no haber sido tenidos en consideración. Es por ello, por lo que dar tiempo a la planificación, debate e implementación de la reforma es esencial para que esta obtenga resultados beneficiosos.

Por otro lado, otro de los obstáculos que deben sortear las reformas educativas es su financiación.

Reformar la educación requiere de un gran presupuesto, y por ello es necesario realizar grandes inversiones. Esta es otra de las dificultades ya que como indican Whitty,

Power y Halpin (1999) “las reformas no suelen ir seguidas de mayores inversiones en la educación, más allá de las inyecciones iniciales de dinero o los incentivos económicos para los planes aceptados” (p. 66).

Es necesario que se lleve a cabo una memoria económica y que se esté dispuesto a invertir en educación. Son muchas las reformas educativas que no han resultado productivas por la falta de la misma, sobre todo, en momentos de crisis económica donde los recortes en el ámbito educativo han sido elevados.

Por último, señalar que:

Los autores que representan la tradición funcionalista, han ofrecido distintos argumentos para explicar por qué las reformas educacionales persisten o fallan, entre los cuales cabe enumerar:

a) Los responsables del diseño de políticas no son capaces de diagnosticar apropiadamente los problemas y/o promover las soluciones más indicadas y, como resultado de ello, los problemas y soluciones no son aparejados correctamente.

b) Los diseñadores de políticas utilizan lecciones erróneas del pasado.

c) Los diseñadores de políticas hacen planteamientos erróneos respecto de los propósitos o metas educacionales.

d) Los diseñadores de políticas no conducen evaluaciones de efectividad de los programas antes de implementar la reforma de alguno de estos.

e) Los diseñadores de políticas han encarado persistentes dilemas que involucran difíciles decisiones cuando se trata de abordar valores que están en conflicto unos con otros.

f) Las reformas son vagamente establecidas, lo cual a menudo implica que éstas no llegan a implementarse.

g) Las restricciones financieras no fueron consignadas o fueron simplemente ignoradas por quienes están a cargo de la formulación de políticas.

h) Las relaciones entre instrumentos y resultados son inconsistentes, produciendo insuficiente evidencia/información o un modelo teóricamente sin validez (Cuban, 1988; Kirst, 1988; Metz, 1988; Psacharopoulos, 1986, 1989, 1990; Silberman, 1971). (Espinoza, 2008, pp. 6-7)

Como se puede observar son muchos los factores que van a jugar un papel crucial y si no se tienen todos ellos en consideración existen grandes posibilidades de que la reforma educativa acabe fracasando. Esto no implica que necesariamente esta reforma tenga que fracasar, pero sí que tendrá que enfrentarse a más dificultades que si se hubiesen previsto esta multiplicidad de factores.

### **Ideología que justifica las reformas educativas**

Las palabras no son neutrales, el curriculum escolar no es un conocimiento neutral, sino que la ideología impregna todos los estratos del sistema social, y por tanto, también del sistema educativo.

Se debe tener en cuenta que como señala Sancho Gil (2001) “la educación escolar es por definición una actividad ideológica” (p. 48). En educación nada es neutral, todo tiene un fuerte carácter ideológico, por ello es muy importante que entendamos este factor a la hora de analizar las reformas educativas.

Dentro del sistema educativo se transmiten una serie de conocimientos que se han establecido previamente, pero ¿por qué seleccionar unos contenidos y no otros? De todos los conocimientos que existen ¿cuáles son importantes? ¿Para qué o para quién son importantes? A la hora de seleccionar los contenidos que aparecerán en las disposiciones legislativas, es decir, en los Reales Decretos de contenidos mínimos que derivan de las Leyes Educativas, no se trata de seleccionar solamente aquellos que se consideran importantes, sino que afectan gran cantidad de factores que tienen repercusiones, y que presionan para que determinados elementos ganen relevancia. Es por ello, por lo que Pérez Gómez (2014) señala que:

Es difícil entender las tensiones políticas que se están produciendo en los sistemas educativos contemporáneos sin entender la virulencia de las presiones del mundo corporativo y financiero para apoderarse de este ámbito clave de la actividad social, tan relevante para sus objetivos generales y tan atractivo para sus negocios particulares. (p. 62)

Cada vez más, como ya se ha visto, la economía y lo que sucede en el mundo laboral influye en el sistema educativo, estableciendo sus pautas. Los cambios en el ámbito laboral han generado modificaciones en el sistema educativo: desarrollo de competencias, fomento del uso del inglés, dar mayor importancia a los procedimientos, etc. son necesidades del mundo laboral que han ido impregnando nuestro sistema educativo, respondiendo a través de este a las nuevas necesidades y demandas.

Por otro lado, si nos fijamos en las reformas educativas emprendidas en nuestro país, podemos ver que se producen cada vez que hay un cambio de partido en el poder. Al respecto, Puelles (2016) señala que “esta superabundancia de leyes se debe a razones intrínsecas, algunas de ellas perversas, que deben ser superadas” (p. 18). La educación y

el sistema educativo es un elemento esencial para cualquier sociedad, es un elemento de gran relevancia a través del cual los partidos políticos pueden dejar su impronta en la sociedad, no obstante, debemos ser conscientes de que debido a su importancia no se puede reformar y modificar continuamente, no es posible utilizarla de la manera en que se está haciendo, fomentando esta inestabilidad. Por tanto, como este mismo autor señala:

nuestra clase política tendría que vencer la irresistible seducción que las leyes le producen, superar la tentación de que la victoria electoral tenga necesariamente que plasmarse en las páginas del *Boletín Oficial del Estado*, acabar con la concepción taumatúrgica de las leyes. (Puelles, 2016, p. 23)

Aunque resulta de gran complejidad, sería necesario que se llegase a un pacto educativo que permitiese dar estabilidad a nuestro sistema educativo, tal y como se verá más adelante.

### **3.3 Para qué sirve la educación: derechos y libertades**

La educación es un elemento clave para cualquier sociedad, puesto que tal y como indica Ballenato (2008) “de la educación se derivan incuestionables ventajas sociales: el desarrollo económico, la participación y la integración social, la consolidación de valores democráticos y de convivencia” (p. 1). Esto implica que la educación está en la base de toda sociedad, y tiene un gran valor para los mecanismos de poder ya que a través de la misma pueden dejar su impronta.

Como bien afirma Giroux (1990) “las escuelas no son ideológicamente inocentes, y tampoco son simplemente reproductoras de las relaciones e intereses sociales dominantes” (p. 261). Por ello, como indica Toruño (2015):

resulta necesario realizar los análisis para desvelar el papel del Estado, los grupos de presión y la estructura política en la estructuración del sistema educativo para

establecer la interacción en la construcción de condiciones para la producción y adquisición del aprendizaje. (p. 24).

Por tanto, si se tiene en cuenta que la educación es un producto creado por los grupos de presión que les permite transmitir aquellos conocimientos que consideran que todo miembro de la sociedad debe adquirir, vemos, como señala este mismo autor que la pedagogía crítica “concibe el currículo como un producto cultural no neutral, objetivo o técnico aislado de los procesos socioeconómicos” (p. 24).

La educación no es un ente aislado de la sociedad, sino que, en realidad, sufre grandes influencias, y una de las más relevantes es de la economía, ya que esta genera fuertes repercusiones en las reformas educativas y en la educación en general. Espigado y Cabrera (2016) entienden la “educación como factor asociado al crecimiento económico y al desarrollo social y humano” (p.9).

Todos los miembros de la sociedad pasan por el sistema educativo, por tanto, la educación es de gran importancia, y por esta razón es por la que se afirma que debería ser la sociedad la que estableciese las metas del sistema educativo. Sarramona (2004) opina que “ha de ser el conjunto de la sociedad quien determine las metas últimas del sistema educativo, puesto que en ellas se refleja el tipo de sociedad que se persigue” (p. 30).

No obstante, como plasma Buenfil (1991):

en casi todos los países capitalistas [...] la escuela es una institución educativa dominante por el reconocimiento social que detenta, por ser la única institución con capacidad jurídica de certificar los conocimientos o un cierto tipo de educación, y no porque abarque a la mayor parte de la población. (p. 14)

Por tanto, la importancia de la educación y de lo que suceda en el sistema educativo no recae sólo en el hecho de que toda la ciudadanía pasa por él, sino porque

además tiene la capacidad de influir en su futuro laboral, así como en otros muchos aspectos, y por tanto, en la sociedad en su conjunto.

El sistema educativo sanciona, es decir, no expide el título de aquellos que no “aprovechan” su paso por las aulas. Tiene la capacidad de encasillar a los estudiantes dirigiéndolos hacia un futuro u otro. Claro ejemplo de ello lo encontramos en la actual LOMCE donde se separa claramente las vías académicas de las profesionales.

La educación, como ya se ha visto, debe responder a las demandas de la sociedad, una sociedad que ha cambiado considerablemente en los últimos años, y por tanto, los requerimientos que se hacían al sistema educativo han cambiado sustancialmente. Por ejemplo, mientras que hace unos años con una formación inicial, es decir, una alfabetización básica era suficiente para gran parte de los oficios, hoy en día esta ya no es suficiente, sino que se demanda una formación a lo largo de toda la vida que permita a la ciudadanía, o más concretamente, al trabajador adaptarse a las novedades, a las nuevas formas de trabajo, lo dote de flexibilidad y le permita renovar y actualizar sus capacidades de manera constante. Si hace 60 años, en líneas generales un trabajador comenzaba y finalizaba su vida laboral en el mismo oficio y normalmente en la misma empresa, -con algo de suerte, ascendiendo-, en la actualidad la precariedad laboral y el tipo de trabajos hace que frecuentemente se cambie de trabajo cada cierto tiempo, por tanto, una formación inicial para un oficio concreto ya no resulta suficiente. Por ello, Briceño (2010) señala que la educación mejora las habilidades y capacidades de los individuos, repercutiendo positivamente en la cohesión social y aumentando los beneficios intergeneracionales.

En este sentido, mejorar el capital humano no va a mejorar de manera exclusiva el sistema educativo, sino que va a permitir a los ciudadanos tomar decisiones y desarrollar el sentido crítico, mejorando su desarrollo personal. De acuerdo con Viñao

(2006) esta fue una de las razones por las que se fomentó la educación para todos, porque los ciudadanos iban a votar y necesitaban una formación mínima para poder ejercer tal derecho. Asimismo, Sen (2000) plasma que:

Si una persona, mejorando su educación, su salud y otros aspectos, puede ser más productiva en la fabricación de bienes, es lógico esperar que gracias a estos medios también tenga más posibilidades y libertad para desarrollar una mejor calidad de vida. (p. 125)

Por tanto, ¿cuáles son las funciones de la escuela?, ¿cuáles son las funciones de la educación?

La mayoría de veces, al hablar de las funciones de la educación se hace referencia a la función social, ya que esta es de gran relevancia. No obstante, se debe tener en cuenta que esta no es su única función, sino que existen otras.

Por un lado, tenemos la función académica, que se refiere a la transmisión de los conocimientos académicos básicos: lectura, escritura y cálculo. Es decir, engloba una serie de saberes que toda la sociedad debe poseer.

Por otro lado, está la función personal. Esta es de gran relevancia puesto que la educación debe permitir el desarrollo integral del individuo. No se trata de educar solo en los saberes teóricos, sino que se debe formar todas las dimensiones de la personalidad, dotando de especial atención a la educación emocional.

También se encuentra la función social, como se comentaba anteriormente, con la que se pretende crear ciudadanos libres, independientes, y democráticos.

A pesar de que estas son las tres principales funciones de la educación, también existe una cuarta función que es la función vocacional.

Estas funciones educativas se corresponden con las funciones de la escuela. Entre las mismas destacan: la función instructiva o académica, la función educativa y la función socializadora. Por tanto, como se puede observar, las funciones de la escuela se encuentran enmarcadas dentro de las funciones de la educación, o, dicho de otro modo, las funciones de la escuela forman parte de las funciones de la educación.

Si vamos desglosándolas podemos ver cómo por una parte se pretende formar para la libertad, es decir, hacer ciudadanos libres y responsables, para que puedan ejercer su libertad de una manera responsable y sean consecuentes –función personal—; y por otra se fomenta la formación para el trabajo –formar para seguir aprendiendo, para aplicar el conocimiento a una situación apropiada, etc.–. Como señala Fernández Palomares (2004):

la educación tendrá sin duda como una de sus funciones sociales la formación para el trabajo, pero muchas más: el desarrollo personal de los miembros de la sociedad, la difusión de los valores morales y políticos básicos como cultura común a todos, etc... No sólo tiene como misión enseñar a buscarse la vida sino también enseñar a vivir y a convivir (p. 576).

La educación aporta grandes beneficios a las sociedades, tanto a largo como a corto plazo, tanto a los individuos como al conjunto de la sociedad. A los individuos, de manera particular los dota de la capacidad de pensar, de ser ciudadanos críticos, y sobre todo, se les da las herramientas que les permita ser libres, y disfrutar de esa libertad sin perjudicar a los otros. Ya que como dice Iyanga (2003) “en nuestro tiempo, a la educación se la sigue considerando portador de libertad y garante de la democracia” (p. 45).

Al hablar de ventajas sociales, se está mejorando la formación de toda la sociedad, con ello se mejora la calidad de vida, los servicios sociales que se pueden prestar, y se consigue una sociedad más justa, más solidaria, más empática y de este modo, se puede

fomentar la igualdad, ya que todos los ciudadanos van a ser iguales y van a poder hacer uso de las mismas libertades y oportunidades, al menos, teóricamente hablando.

Otro de los grandes beneficios de la educación es la formación en valores democráticos o considerados popularmente como positivos. Tanto la LOE como la LOMCE hablan de la importancia de la educación en valores y plasman que se debe formar a los ciudadanos en los valores democráticos tales como la tolerancia, la solidaridad, etc. Por ello, como señala Tedesco (2004) “la educación juega un doble papel: es objeto de redistribución, y es el instrumento para formar los valores de solidaridad que permitan tomar la decisión de redistribuir” (p. 28).

Así pues, como se ha podido observar la educación es un valor esencial para cualquier sociedad y, por tanto, se la debe dotar del verdadero valor que entraña.

### **3.4 El papel del Estado en Educación**

La educación juega un papel esencial para cualquier sociedad, por ello se considera un elemento esencial para cualquier Estado. A lo largo de los años la concepción de la educación que tenían los Estados ha ido evolucionando, dotándola de mayor o menor importancia dependiendo del momento histórico que se analice.

Para analizar el papel del Estado en Educación, el primer aspecto que se debe tener en cuenta es que esta implica un derecho, o, mejor dicho, dos: el derecho a enseñar y el derecho a aprender. Esto genera una dualidad, que además se ve acentuada por otra dualidad característica de la educación, que es su carácter público y privado. Posee un carácter público porque afecta a los grupos sociales, políticos, a las familias, etc. y privado ya que es de interés particular de cada uno de los individuos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos refleja en su artículo 26 que todo individuo tiene derecho a la educación, siendo esta gratuita y obligatoria, al menos en lo que a instrucción básica se refiere. Asimismo, se añade que fomentará el pleno desarrollo de la personalidad; el respeto tanto a los derechos como a las libertades; y la amistad y tolerancia entre las diferentes naciones, religiones y etnias. Del mismo modo, en su tercer apartado indica que los padres tienen el derecho de escoger que tipo de educación quieren para sus hijos.

Con todo ello se puede observar que la educación es un derecho fundamental y a la vez es un deber, ya que se tiene el derecho y la obligación de recibir educación. Es por ello por lo que los Estados no pueden dejar de lado esta cuestión, sino que deben posicionarse y ejercer su papel como garante de la educación, aunque no siempre ha sido así.

Con el origen de los Estados Modernos la educación empezó a considerarse como un asunto público, puesto que es en ese momento en el que los Estados comienzan a incrementar su poder y ven en la educación la herramienta óptima para ello. Tal y como señala Puelles (2009) la configuración del Estado Moderno supone un incremento de su poder a través de la centralización, lo que le permite quebrar el poder de la Aristocracia local y el regalismo, limitando con ello el poder eclesiástico. Ya desde los inicios de la educación como asunto público, los distintos Estados ven en el sistema educativo la herramienta perfecta para transmitir a los ciudadanos los valores y conocimientos que ellos consideran de mayor relevancia, y, por tanto, hacen uso de sus posibilidades para lograrlo. Todo ello coincide temporalmente con el surgimiento del Estado Liberal.

Dentro de este contexto, el Estado Liberal tiene dos finalidades: por un lado, debe defender las libertades civiles y por otro debe defender las libertades políticas (Puelles, 2006b). Partiendo de esta idea, la pregunta es ¿cómo? ¿Se puede defender ambas al

mismo tiempo? ¿No se entra en contradicción? Si debe defender las libertades civiles, entendidas estas como derechos naturales y que requieren la no participación y a la vez las libertades o derechos políticos, que implican la participación activa del Estado, se puede observar la complejidad de la intervención del Estado en el campo de la política educativa.

Si esto ya resulta de gran complejidad, al aprobarse en 1917 la Constitución Mexicana se introdujo un nuevo elemento a tener en cuenta, como son los derechos sociales<sup>2</sup>, añadiéndolos a los derechos y libertades previamente comentados. Estos derechos sociales se fueron extendiendo al finalizar la II Guerra Mundial a las constituciones democráticas, y gracias a ellos se consiguió la escolarización de todas las clases sociales “implantándose una educación para toda la población, por tanto, con un curriculum común y sin una selección temprana del alumnado” (Puelles, 2002b, p. 1).

No obstante, a pesar de que paulatinamente estos derechos sociales van impregnando las distintas constituciones debemos esperar hasta el siglo XX para ver que estos se han consolidado como un derecho que requiere la intervención del Estado para lograr que todas las clases sociales alcancen una escolarización mínima.

En el caso español, el derecho a recibir educación se encuentra enmarcado dentro del artículo 27 de la Constitución Española, donde se refleja que todos tienen derecho a recibir educación de manera gratuita, y que esta además de ser un derecho es una obligación.

Toda la legislación educativa española se debe ver enmarcada dentro del contexto de la Constitución y más concretamente de sus artículos 27 sobre la educación y en el artículo 20 que refleja la libertad de cátedra.

---

<sup>2</sup> Los derechos sociales surgen por primera vez en la Constitución Mexicana de 1917. A partir de la misma estos se fueron extendiendo al resto de países.

La Ley de leyes fue aprobada en 1978, sólo unos años después de la muerte de Franco. Este hecho marcó fuertemente el proceso de elaboración de la misma, ya que se acababa de salir de una dictadura y este contexto histórico influyó en la misma.

Su proceso de redacción fue complejo, ya que se estaban llevando a cabo una serie de transformaciones ideológicas y además se estaban instaurando unos nuevos valores – democráticos– que se debían reflejar en la misma. Por su parte, el artículo 27 fue uno de los más complejos a la hora de redactarlos ya que como señala Mayordomo (2002):

había que ponerse de acuerdo en muchas cosas: las valoraciones y entendimientos en torno a la básica afirmación del derecho a la educación como derecho social; las cuestiones ligadas a una educación respetuosa con la libertad de conciencia, acorde con las convicciones personales, y por lo tanto las formas de entender y regular la garantía de neutralidad ideológica; las necesarias vinculaciones de los principios de igualdad y libertad en el sistema educativo, la concurrencia de los derechos de libertad y derechos sociales; las diferencias respecto al complejo concepto de libertad de enseñanza, y la minuciosa y complicada discusión sobre las libertades concretas que debía comprender, tales como la creación de centros, la gestión y dirección de los mismos, la cuestión de la libertad de cátedra, o la de la libre elección de centros; las variadas concepciones sobre el papel del Estado, tanto en la consideración del sistema educativo como un servicio público, como en la que lo ve como un servicio de la sociedad –función social—que igualmente ha de ser ayudado con la financiación pública; por lo tanto, eran importantes también las posiciones mantenidas sobre las consecuencias de la gratuidad escolar y el principio de igualdad de oportunidades; así como sobre la necesaria armonización de derechos y libertades en torno al ámbito del pluralismo exigible

en las instituciones educativas, y en general, respecto a los aspectos consecuentes con la secularización del máximo ordenamiento jurídico español. (p. 32)

Como se puede ver, la gran complejidad de la educación llevó a grandes dificultades para llegar a acuerdos que permitiesen contemplar las distintas posiciones ideológicas. Son muchos autores los que señalan que se consiguió el artículo que era posible en el momento histórico en que se inscribe. Esta necesidad de consenso entre los diferentes grupos parlamentarios llevó a la aprobación de un artículo ambiguo donde tienen cabida las diferentes posiciones ideológicas.

### **Algunas de las finalidades en las que se basan las reformas**

Como se ha comentado previamente, son muchos los países que han emprendido reformas de sus sistemas educativos en los últimos años. Los fines de la educación han evolucionado, por tanto, es necesario llevar a cabo reformas para adaptarse a dichos cambios.

Las finalidades de las reformas pueden ser muchas y muy variadas, no obstante, tal y como señala Escudero (1992a) “sean cuales sean las ambiciones de una reforma y cambio educativo en lo que atañe a las dimensiones organizativas, funcionales o pedagógicas que pretende modificar, es ineludible clarificarlas con respecto a la mejora” (p. 31).

Debemos tener en cuenta que, desde que la OCDE empezó a publicar los resultados de los informes PISA, los países obtienen una radiografía de sus sistemas educativos, permitiéndonos conocer sus puntos fuertes y sus puntos débiles y actuar de acuerdo a ello. La OCDE junto con otras organizaciones supranacionales establecen una serie de metas comunes a nivel mundial. Tal y como establecen Alcaraz y Arnaiz (2020):

ofrecer una respuesta educativa de calidad e inclusiva a todos los estudiantes se ha convertido en una de las líneas de acción prioritarias de la comunidad educativa internacional. Así se refleja en el objetivo 4 de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el 2015, que insta a los gobiernos a garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para promover oportunidades de aprendizaje para todos a lo largo de la vida (p. 301).

En este sentido, Díaz Barriga e Inclán Espinosa (2001) señalan que las metas hacia las que apuntan las reformas educativas son:

Lograr mayor equidad en el acceso a la educación; mejorar la calidad del servicio ofrecido, así como de sus resultados; establecer un conjunto de sistemas que tiendan a informar a los usuarios (estudiantes, padres de familia y sociedad) de los resultados de la educación; revisar los contenidos que se integran al currículo y en algunos casos a los libros de texto; en menor medida se busca incorporar los aportes de la psicología del aprendizaje (generalmente los vinculados con las llamadas ciencias cognitivas) a las orientaciones para el trabajo docente. (p. 21)

A través de esto y de las nuevas necesidades y demandas sociales se llevan a cabo las reformas de los sistemas educativos.

Las leyes, para alcanzar sus fines, necesitan conectar con la realidad. A las leyes no les basta con lograr la legitimidad política, necesitan también la legitimidad social, y esta no se alcanza si no consiguen aportar soluciones a los problemas de la sociedad. (Puelles, 2006b, p. 18).

Con ellas, tal y como indican Pedró y Puig (1998) “se procura resolver los problemas del bajo rendimiento, del fracaso escolar y de la deserción” (pp. 191-192). Por

tanto, como señalan Adelman y Pantón (2003) “el objetivo último de la reforma es (o debe ser) un mejor aprendizaje de los estudiantes” (p. 16).

En el caso de nuestro sistema educativo, los altos índices de fracaso escolar y de abandono temprano son junto con la baja calidad educativa los pretextos más empleados para llevar a cabo las reformas.

En este sentido, Valero (2006) indica que:

El problema del fracaso escolar es también el del fracaso social en el que termina expresando su más dura realidad, y debe ser objeto de reflexión, al menos para resituar un debate que en muchas ocasiones se simplifica y se dirime sobre porcentajes, índices e indicadores, que si bien explican parte de esa realidad, adolecen de la profundidad necesaria para tratar la falta de significación social que se traslada a los diagnósticos y a las actuaciones para mejorar la calidad de los sistemas educativos, olvidando el sentido de los cambios sociales, la igualdad de oportunidades y la democratización del sistema, que frenan algunas élites culturales y profesionales. (p. 228)

Al utilizar la palabra pretexto se está haciendo referencia a que no sólo se están llevando a cabo por estas razones, aunque si son estas las que se pueden leer en la retórica reformista. Díaz Barriga e Inclán Espinosa (2001) señalan que “la mayoría de las reformas tiene como intencionalidad real, oculta en el discurso que las sustenta, la reducción del gasto educativo, aunque desde un punto de vista argumental se exprese lo contrario” (p. 28). Con ello se pretende subsanar los problemas del sistema educativo con la mayor eficacia posible, es decir, invirtiendo el mínimo que permita alcanzar los objetivos. El problema reside en dónde y cómo se deben realizar dichas inversiones.

Toda sociedad busca la mejora. Vivimos en un mundo en que la globalización hace que las potencias nacionales estén estrechamente relacionadas, es por ello por lo que se fomenta el aumento de la calidad para mejorar la productividad y de este modo poder competir con otros países.

Del mismo modo Zaccagnini (2002) añade que actualmente las reformas educativas se basan en la competitividad. En el caso español, como en otros muchos, la lucha en pro de una mayor productividad, implica la mejora de la calidad educativa y la reducción del fracaso escolar. Las circunstancias actuales nos llevan a una era de reformas educativas permanentes. De acuerdo con Winkler (1996) “existe la necesidad de una reforma educativa que no acabe nunca, de una reestructuración continua de las prioridades, medidas políticas y programas y, en ocasiones, de un cambio radical” (pp. 73-74).

Vivimos a un ritmo vertiginoso, los contenidos que se trabajan en la escuela, los que plasma el curriculum, quedan obsoletos de manera casi inmediata. Sólo es necesario mirar los avances tecnológicos para ver el ritmo al que avanza la sociedad, por ello la pregunta de Puelles (2006b) resulta muy pertinente: ¿qué debe transmitirse en un mundo donde el conocimiento de hoy resulta obsoleto mañana? (p. 29)

Por otro lado, como indica Pérez Gómez (2002):

el desafío de la escuela se sitúa, a mi entender, en la preocupación por facilitar la reconstrucción consciente y sosegada de los esquemas de pensamiento, afecto y comportamiento, es decir, en recuperar e intensificar la función específicamente educativa de la escuela: facilitar la oportunidad de que cada individuo cuestione y se interrogue conscientemente sobre la bondad de los esquemas de pensamiento, afecto y conducta que ha adquirido de forma espontánea en los intercambios cotidianos con el escenario vital en que se ha desarrollado su historia. (p. 28)

En definitiva, se trata de formar a la sociedad no sólo con contenidos conceptuales y memorísticos, sino enseñarles a vivir, a ser personas, a pensar, a juzgar, a valorar, es decir, se debe fomentar el desarrollo de una ciudadanía crítica y es a eso a lo que se refiere Torreblanca (2002) cuando plasma que: “la sociedad espera del sistema educativo la responsabilidad de educar y formar a los futuros ciudadanos” (p. 16). A estas finalidades de las reformas educativas Puelles (2002a) añade que: “la educación entre otros fines, ha de formar a los ciudadanos en el ejercicio de la libertad” (p. 234)

Por otro lado, tal y como indica Ortega (2019) otro de los grandes desafíos de estos tiempos consiste en conjugar calidad e inclusión. Por ello, las reformas educativas emprendidas en nuestro país en las últimas décadas señalan en su exposición de motivos la necesidad de aumentar la calidad educativa y la reducción del fracaso escolar.

En relación con el término calidad, debemos ser conscientes que no todos tenemos el mismo concepto de la misma. El concepto de calidad es difuso, y en muchas ocasiones puede considerarse polisémico, ya que existen diversas concepciones de la calidad en el ámbito educativo. Por un lado, la socialdemocracia considera la igualdad de oportunidades y la equidad como un factor de calidad educativa, mientras que el neoliberalismo entiende, grosso modo, la calidad en términos de resultados finales, eficacia y eficiencia.

Si nos centramos en esto, se puede observar como las reformas con tendencias neoliberales tienen como finalidad el fomento de las libertades de las familias, dirigiéndose a una mayor libertad de elección. Tal y como indica Moreno (1995):

la propuesta neoliberal consiste en limitar al máximo la intervención estatal y ampliar la participación privada en educación, creando un mercado educativo que vía oferta y demanda, adecúe los recursos humanos calificados a los

requerimientos sociales. Ello permitirá elevar la calidad y eficacia educativa. (p. 6)

Por su parte, la finalidad de las reformas con influencias socialdemócratas fomenta una mayor equidad, entendiendo como dicen Murillo, Cerdán y Grañeras (1999) que “el concepto de calidad está íntimamente ligado al concepto de equidad” (p. 92).

Constantemente se considera que la calidad y la equidad son términos contrapuestos, cuando en realidad, ambos términos están estrechamente relacionados.

Como se acaba de señalar, uno de los problemas a los que se enfrenta nuestro sistema educativo –así como muchos otros– es cómo combatir el abandono temprano, el fracaso escolar y, cómo lograr mejorar la calidad educativa. Valero (2006) señala que:

Toda reforma del sistema educativo tiene que enfrentarse con el fracaso escolar, sin embargo, el término fracaso escolar tiene un conjunto de significaciones que enlazan con la calidad de los sistemas educativos, con los objetivos generales y específicos que persiguen, el sentido de estos, y las necesidades sociales y educativas que la sociedad en su conjunto demanda satisfacer de los responsables políticos y profesionales. (p. 227)

Por otro lado, como plasma Carnoy (2001) las reformas educativas emprendidas a nivel mundial en los últimos años buscan entre otros aspectos mejorar la empleabilidad, aumentar la calidad de la mano de obra y mejorar la productividad económica. Los sistemas educativos no se pueden quedar en una cultura de mínimos, no se trata de que los alumnos alcancen los conocimientos mínimos, sino más bien al contrario, se trata de lograr el desarrollo de todas sus potencialidades, desarrollando así al máximo sus capacidades, no sólo para mejorar el sistema productivo del país, sino, sobre todo, para mejorar las competencias de cada miembro de la sociedad, creando ciudadanos críticos.

Por último, la crisis económica que está afectando a gran parte de los países en los últimos años ha llevado a muchos de estos a invertir menos en el ámbito educativo, por tanto, las reformas emprendidas han buscado la mejora de las inversiones, es decir, su racionalización. Se trata de reformas educativas en el ámbito financiero y de acuerdo con Díaz Barriga e Inclán Espinosa (2001) las reformas educativas “impulsadas por el financiamiento surgen de la necesidad de <<reducir los presupuestos del sector público>>; son el resultado de una crisis económica que obligó a los países de la región a encontrar una forma de disminuir el gasto en educación” (p. 26). Esta disminución del gasto se llevó a cabo de manera desigual en los distintos países. En este sentido, Eurydice (2013) explica que, en la mayor parte de los sistemas educativos europeos, estas medidas han implicado: cerrar o fusionar centros, congelar o bajar el salario de los docentes, no crear nuevas infraestructuras y aumentar las tasas. Esto es lo que ha pasado principalmente en nuestro país, donde se aumentaron las ratios, subieron las tasas, etc.

Estas son en líneas generales, las principales finalidades de las distintas reformas educativas que se han emprendido a nivel mundial en los últimos años.

### **3.5 ¿Responden las leyes educativas a las demandas sociales?**

Es común señalar que las reformas educativas se realizan porque han surgido nuevas demandas por parte de la sociedad; y la escuela y el sistema educativo deben dar respuesta a dichas necesidades. No obstante, llegados a este punto deberíamos preguntarnos ¿responden realmente estas reformas a las demandas de la sociedad? en caso contrario, ¿a qué responden?

No se puede negar que las reformas educativas se llevan a cabo porque a nivel social se crean nuevas demandas, no obstante, esto no implica necesariamente que las reformas se realicen porque toda la sociedad quiere que se lleven a cabo esos cambios.

Las reformas educativas son concebidas con la pretensión de corregir problemas sociales y educativos, siempre con miras a adaptarlas a las nuevas exigencias que acarrearán los tiempos (Viñao, 2002). Sin embargo, se debe tener en cuenta las características de la sociedad. Pero todo ello sin perder de vista que no es la escuela la que tiene que orientar a la sociedad, no es su papel decidir en qué dirección debe ir esta, tal y como planteaba Ortega y Gasset, sino al contrario. Es la sociedad la que presenta las demandas a las organizaciones educativas considerándolas como centros al servicio de la sociedad y que, por tanto, deben satisfacer las demandas y necesidades de la ciudadanía, convirtiendo la educación en un producto (Fernández Soria, 2002). Se trata pues del capitalismo del conocimiento.

Actualmente vivimos en una sociedad culturalmente mestiza, la globalización y los continuos flujos migratorios han generado un conglomerado social, por tanto, resulta complejo que todos los ciudadanos realicen las mismas demandas sociales.

Por otro lado, ¿podemos decir que las leyes educativas responden a las demandas sociales cuando no se aprueban por consenso? Nuestras reformas educativas no se han aprobado por unanimidad, siempre han contado con el voto en contra de los partidos de la oposición, por tanto, no han contado con consenso político. Esto implica, entre otros muchos aspectos de diversa índole que existen grupos parlamentarios —y no se puede obviar que estos representan a una parte de la sociedad— que no se sienten representados por las propuestas y por tanto, se podría afirmar que no responden a las demandas de toda la sociedad, sino sólo de una parte de la misma.

Además, son muchos los factores que afectan al sistema educativo. Se pueden dividir en cinco grandes bloques: los recursos propios del individuo; su entorno en el hogar; las características del establecimiento educativo; su entorno en el aula; y el ambiente social y cultural (Mediavilla y Calero, 2006).

Como se puede observar son muchos los elementos que repercuten en los resultados que va a obtener el alumnado dentro del sistema educativo. Podemos hablar de factores tanto intrínsecos como extrínsecos al alumnado que va a tener fuertes implicaciones a la hora de tener éxito en el sistema educativo. Entre los factores intrínsecos del alumnado destacan el desarrollo cognitivo, sus capacidades y la motivación que tengan hacia el proceso de aprendizaje; mientras que como factores extrínsecos destacan el contexto, el colegio, el curriculum, el maestro y el grupo clase, entre otros.

El sistema deja fuera a muchos alumnos a los que se aboca al abandono temprano o al fracaso escolar, la pregunta es ¿a quién? De acuerdo con Taranbini y Bonal (2016) los peor parados son mayoritariamente “niños varones, de menor renta y, en muchos casos, de minorías étnicas o de origen extranjero” (p. 34). Como plasma Pérez Gómez (1998) “la escuela impone, lentamente, pero de manera tenaz, unos modos de conducta, pensamiento y relaciones propios de la institución que se reproduce a sí misma, con independencia de los cambios radicales que se provocan en el entorno” (p. 11). Es decir, la escuela reproduce una cultura específica, una cultura en la que no todos los ciudadanos están representados.

Se nos dice que las reformas se realizan para la mayoría de la población, para mejorar la sociedad, o porque esta tiene nuevas necesidades, pero ¿realmente responde a nuestras demandas o sólo a las de unos pocos?

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el sistema educativo es el fracaso escolar, que junto con el abandono temprano son los principales pretextos empleados en nuestro país para justificar las reformas educativas.

Al hablar de fracaso escolar y de abandono prematuro es importante explicar a qué se está haciendo referencia. El término abandono prematuro implica que no se ha alcanzado el nivel 3 de la Clasificación Internacional de Niveles Educativos (CINE). En el caso de nuestro país este nivel se refiere a los estudiantes que una vez finalizada la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) no han continuado con sus estudios postobligatorios hasta alcanzar el bachillerato o un grado de Formación Profesional, así como otros estudios pertenecientes a formación no reglada.

Por su parte, el fracaso escolar consiste en la no obtención del título académico obligatorio. En el caso de España la tasa de fracaso escolar se calcula a través de la cantidad de alumnado que abandona el sistema educativo sin haber obtenido el título de graduado en ESO. Ambas tasas son muy elevadas en nuestro país, y como se ha señalado, es bajo este pretexto bajo que se emprenden las reformas.

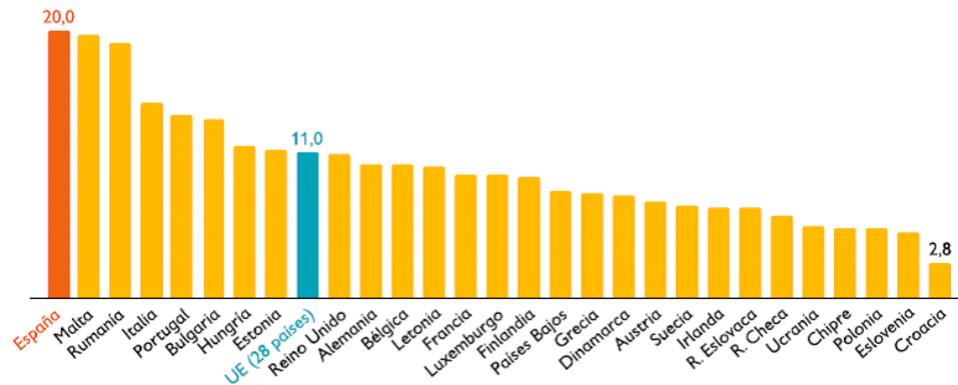
Así pues, ¿cómo es posible que se lleven a cabo reformas para responder a las demandas de toda la sociedad y existan tasas tan elevadas de abandono prematuro y fracaso escolar?

Las principales razones del abandono se deben a cuestiones tanto sociales como económicas y educativas. Como señala Roca (2010) en primer lugar tenemos las circunstancias y características individuales existentes a la hora de aprender, el escaso conocimiento de la lengua, problemas de salud, una baja autoestima, etc. En segundo lugar, están las circunstancias del entorno educativo: la escuela, el docente, el número de estudiantes por aula... En tercer lugar, encontramos las razones sociales, donde la familia va a jugar un papel esencial. Por último, se observan las razones económicas.

Ambos términos están estrechamente relacionados puesto que una de las principales razones del abandono es el fracaso escolar ya que si no se obtiene el título no

se puede acceder a estudios postobligatorios y por tanto se considera que se abandona. De acuerdo con Taranbini y Bonal (2016) el 68% del 40% más pobre de la población abandona el sistema educativo de manera prematura.

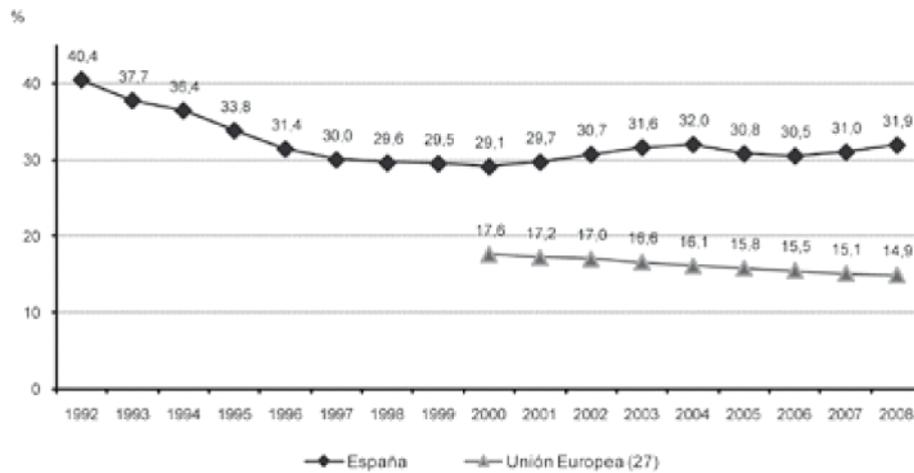
Gráfico 1: Tasa de abandono escolar prematuro en los distintos países europeos



Fuente: Taranbini y Bonal, 2016, p. 27

El anterior gráfico de Eurostat, reflejado en Taranbini y Bonal (2016) muestra las tasas de abandono prematuro en la Unión Europea en el año 2015. Como se puede observar las tasas son bastante elevadas en gran cantidad de países, y la posición de España es la más desalentadora, ya que tenemos la mayor tasa de abandono prematuro, casi duplicando la media de los países de la Unión Europea. Viendo estos resultados, surge la pregunta ¿podemos hablar de que las reformas responden a las demandas de toda la sociedad cuando un porcentaje tan alto de la misma abandona antes de tiempo el sistema educativo?

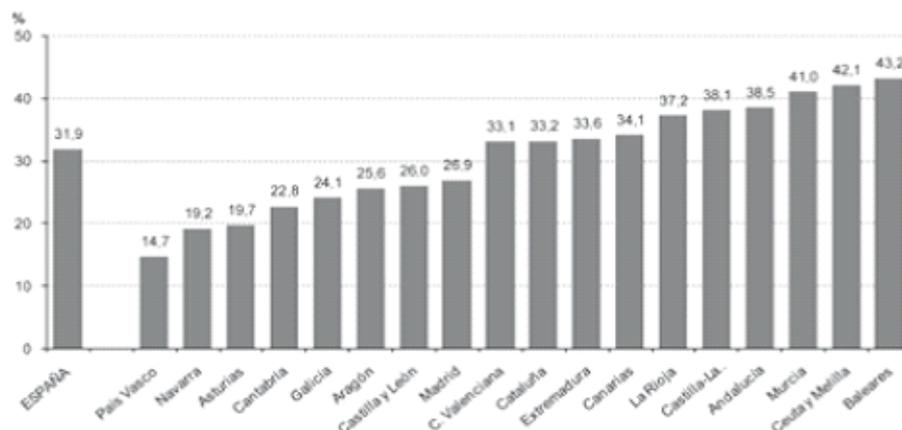
Gráfico 2: Evolución del porcentaje de abandono temprano en España y en la Unión Europea.



Fuente: Labour Force Survey (Encuesta Europea de Población Activa). Eurostat.

Como se observa en el gráfico anterior las tasas han ido mejorando en los últimos años, no obstante, siguen siendo bastante más elevadas que las de la Unión Europea, aunque se han mantenido bastante estables desde 1995, viéndose una tendencia ascendente en los años 2003 y 2004 y desde el 2006 en adelante. Este hecho es destacable puesto que los datos de la Unión Europea van en descenso en todo momento.

Gráfico 3: Porcentaje de abandono de la educación y la formación por Comunidad Autónoma. Año 2008.



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE: Instituto Nacional de Evaluación.

Si se analizan las tasas por Comunidades Autónomas, vemos que estas son muy dispares dependiendo de la región a la que se haga referencia, ya que mientras que en País Vasco las tasas son algo inferiores a la media de la Unión Europea de los 27, Baleares casi triplica la cifra. Del mismo modo, el conjunto del país duplica las tasas de la UE de los 27 y del País Vasco.

Este grafico nos muestra datos muy dispares, pero en líneas generales, la idea que queda latente es que las tasas de abandono escolar en España salvo en dicha excepción son bastante elevadas.

Con estos datos no se puede evitar volver a la pregunta inicial. ¿Se tiene en cuenta las demandas de todo el alumnado o se está pasando por alto a determinados grupos sociales y económicos a la hora de plantear las reformas?

Siguiendo con esta idea, Díez Prieto (2012) muestra las tasas de repetición de la ESO.

Tabla 2: Tasas de repetición en la ESO, por curso y sexo. Curso 2006-2007.

	PRIMER CICLO		SEGUNDO CICLO	
	1º ESO	2º ESO	3º ESO	4º ESO
<b>TOTAL</b>	<b>17,1</b>	<b>15,5</b>	<b>18,7</b>	<b>12,8</b>
<b>MUJERES</b>	<b>13,7</b>	<b>13,0</b>	<b>16,5</b>	<b>11,3</b>
<b>HOMBRES</b>	<b>20,0</b>	<b>17,8</b>	<b>20,8</b>	<b>14,4</b>
<b>DIFERENCIA H&gt;M</b>	<b>6,3</b>	<b>4,8</b>	<b>4,3</b>	<b>3,1</b>

(O.c. p 40)

Fuente: Díez Prieto, 2012, p. 6.

Se puede observar que los hombres tienen una tasa de repetición mayor que las mujeres y las más altas son en 1º y 3º de la ESO. Hasta el momento no se ha hablado de las diferencias por sexo a la hora de obtener mejores o peores resultados en el sistema educativo. La tabla anterior muestra que las mujeres obtienen unas tasas inferiores a los hombres. Ello puede implicar que los hombres aprovechan menos las oportunidades que

les da el sistema educativo sobre todo en los primeros años de enseñanza secundaria, que es donde se encuentran unas mayores diferencias debidas a este componente.

Destaca el hecho de que los hombres, como ya se ha comentado brevemente con anterioridad obtienen peores resultados en el sistema educativo. No obstante, por razones de espacio y significatividad no se entrará ahora a ver cuáles son los motivos por los que se produce este efecto, basta señalar que este hecho deja fuera del sistema a un porcentaje elevado de la población, sobre todo masculina y que, por tanto, no se tienen en cuenta las necesidades y características de los mismos a la hora de emprender las reformas –o al menos, no se ha encontrado todavía la manera de implicarlos–.

Tabla 3: Cifras de fracaso escolar en la ESO por Comunidades Autónomas y sexo. Año 2007

Tabla 3. Cifras de fracaso escolar en la ESO por Comunidades Autónomas y sexo.			Año 2007				
	TODOS	HOMBRES	MUJERES		TODOS	HOMBRES	MUJERES
País Vasco	16,4	20,8	11,8	Extremadura	32,9	40,7	24,7
Asturias	16,5	20,4	12,5	Castilla-La Mancha	33,5	43,3	23,1
Cantabria	19,2	23,7	14,4	Andalucía	34,2	41,4	26,6
Navarra	20,5	24,4	16,2	Murcia	34,3	42,3	25,8
Castillo y León	24,0	29,9	17,7	Canarias	35,3	41,9	28,3
Galicia	26,3	32,5	19,8	Melilla	36,5	41,4	31,1
Aragón	26,4	33,4	19,0	C. Valenciana	37,8	45,5	29,5
Cataluña	27,2	32,3	21,8	Baleares	40,5	48,3	32,2
Madrid	29,9	35,0	24,6	Ceuta	48,2	50,5	45,8
<b>ESPAÑA</b>	<b>30,7</b>	<b>37,2</b>	<b>23,9</b>				
La Rioja	31,1	40,3	21,3				

*Fuente: Magisterio y Ministerio de Educación.*

Fuente: Díez Prieto, 2012, p. 7.

Siguiendo con esta misma idea Díez Prieto (2012) muestra los datos referentes al fracaso escolar por Comunidades y sexo. En la tabla anterior destaca el hecho de la distribución de las cifras de fracaso escolar, como se puede observar la media total de España se sitúa en 30,7. En 9 comunidades autónomas las cifras son inferiores a la media, en algunos casos bastante inferiores, mientras que en las otras diez se observan unas tasas mucho más elevadas. Tanto es así que entre el País Vasco y Ceuta la diferencia es de 31.8 puntos. Estas cifras son verdaderamente alarmantes ya que en la Ciudad Autónoma de Ceuta casi la mitad de la población escolar forma parte de las tasas de fracaso escolar.

Estas tasas, como en el resto de lugares de España son más elevadas en los varones que en las mujeres.

Con todo ello, se pretende señalar que a pesar de que, si es cierto que las reformas educativas se llevan a cabo como respuesta a una demanda social, esta demanda no se realiza por parte de toda la sociedad, sino que se realiza de acuerdo con las necesidades de determinados grupos sociales, que son quienes influyen en el sistema educativo y son quienes realmente llevan a cabo dichas reformas. Ya se ha comentado que el currículum no es ideológicamente neutral, sino que reproduce la cultura dominante. Tal y como señala Pérez Gómez (1998) “la escuela, como cualquier otra institución social, desarrolla y reproduce su propia cultura específica” (p. 127). Es por ello por lo que no todos los miembros de la sociedad se sienten representados por las reformas educativas, sobre todo si se tiene en cuenta que estas no son fruto de un consenso político, educativo, o social.

### **3.6 ¿Es posible lograr el consenso en educación?: el pacto educativo**

#### **Definición de consenso y disenso**

El consenso y el disenso son hechos inherentes a las sociedades democráticas. Como señalan Marina, Pellicer y Manso (2016) “la democracia necesita el consenso como fundamento de estabilidad y el disenso como dinamismo, reconocimiento de intereses diversos, o de modos diferentes de resolver los problemas” (p. 7).

Hoy en día se habla constantemente de la búsqueda de consenso, parece ser que es lo último, no obstante, el tema del consenso no es algo actual, como dice Puelles (2007):

el tema del consenso no es de hoy. Ya Ortega, en los artículos que bajo el epígrafe *Del Imperio romano* publicó en 1940, señalaba que el consenso, que Cicerón

llamaba concordia, era considerado por el ilustre político latino como «el mejor y más apretado vínculo de todo el Estado». (p. 25)

Al hablar de consenso es de gran importancia que conozcamos qué se entiende exactamente por consenso.

Tal y como propone Lawton (1994) en Puelles (2007):

el consenso no supone, pues, ausencia de conflicto, ni de ideologías, ni de políticas diferentes, pero así como es patente la existencia de diferencias ideológicas entre los diversos grupos que giran en torno a la educación –especialmente entre los grupos políticos–, «es igualmente importante resaltar aquello en que los miembros de la sociedad están de acuerdo» (p.110). (p. 38)

Existen tres tipos de consenso: básico, procedimental y político.

“Se entiende por consenso básico la situación en la que <<una determinada sociedad determinada comparte en su totalidad los mismos valores y fines valorativos>>” (Sartori, 1988, 12). El consenso básico facilita la democracia, y se refiere a los valores y creencias relacionadas con lo político y no con aspectos personales. Asimismo, Puelles (2007) explica que:

los límites al poder de los gobernantes vienen dados, entre otros, por los derechos y libertades públicas que actúan de valladar frente al poder, pero que, por su propia naturaleza, están en cierto modo, predeterminados por diversas concepciones del mundo y de la realidad, por valores que a veces resultan antagónicos –lo que Sartori ha denominado *consenso básico*. (p. 26)

Por su parte, Sartori conceptualiza el consenso político como el “campo concreto de gobierno, a la aplicación de diferentes políticas sobre las que resulta difícil, pero no imposible, llegar a un acuerdo” (Puelles, 2007, p. 26).

Por último, el consenso procedimental es el que se refiere a las normas que regulan las relaciones entre los poderes del Estado y los procedimientos que permiten resolver los conflictos de mayor relevancia (Puelles, 2007).

No se puede obviar que el consenso y el disenso son valores consustanciales que se aplican de manera constante en el quehacer político, puesto que están en la base de las sociedades pluralistas.

Es por ello por lo que Tanos (2004) considera que:

Definir estrategias educativas por acuerdos y consensos constituye una metodología alternativa, tanto ante la concepción autoritaria de la planificación centralizada, como frente a la propuesta de dejar que el mercado regule las decisiones. A diferencia del mercado y de la planificación, apelar a la concertación implica reservar la toma de decisiones a la esfera de la política. Por el contrario, el mercado suprime la política y deja la toma de decisiones librada al resultado de la pugna de diferentes grupos, representativos de intereses particulares y de corto plazo, mientras que el autoritarismo, a su vez, elimina la política porque deja todo el poder a un solo actor social. La concertación educativa supone, en consecuencia, reconocer al otro y negociar formas de trabajo común. La concertación no elimina el conflicto, ni las tensiones, ni las diferencias. La concertación crea un mecanismo a través del cual esos conflictos y tensiones son resueltos mediante el diálogo y los acuerdos para la acción. (p. 127)

Como se puede observar, cuando se busca el consenso y la concertación, la toma de decisiones pertenece al mundo de la política, no obstante, es una propuesta compartida,

no se trata de que el partido político en el poder tome las decisiones de manera autoritaria, sino que se trata de facilitar los acuerdos y llegar a puntos comunes a través del diálogo y el pacto. Esto, como indican los autores anteriores no significa que no surjan conflictos, sino que cuando estos aparecen se buscan soluciones y puntos de unión en lugar de hacer especial hincapié en los aspectos diferentes. Un claro ejemplo de ello en España es el artículo 27 de la Constitución Española, donde se logró un consenso básico en torno a los valores e intereses de la educación.

Tedesco (2004) añade que “concertar políticas educativas es parte de un proceso más general de fortalecimiento de la ciudadanía y de construcción de un orden político democrático” (p. 27).

Así pues, la búsqueda del consenso y de la concertación nos lleva a la búsqueda de acuerdos, de un pacto educativo.

### **Definición de pacto educativo**

Al hablar de consenso en educación se debe tener en cuenta que tal y como plasma Beltrán Duarte (2000):

toda propuesta de cambio y proyecto de reforma debiera someterse a un debate abierto, a la reflexión de todos los sectores sociales sobre los valores, principios, procedimientos, etc. que la misma contempla, con el fin de llegar a acuerdos mínimos en torno a ellos. (p. 20)

Por su parte, Tedesco (2010) añade que “los pactos son acuerdos consensuados socialmente a través de procesos de concertación” (p. 1). Parece ser que todos desean un pacto educativo y para ello se requiere que se tomen las medidas necesarias para llegar a acuerdos. Siguiendo a Tedesco (2007), su necesidad surge por tres fenómenos propios del nuevo capitalismo:

(i) la centralidad que han adquirido la información y el conocimiento tanto en los procesos productivos como en el desempeño ciudadano, (ii) la necesidad de fortalecer los procesos políticos de negociación entre diferentes actores sociales, para enfrentar las tendencias a la fragmentación, la ruptura y la exclusión tanto de los sectores más pobres de la población como de los sectores que ocupan la cúpula de la estructura social y (iii) la necesidad de asumir perspectivas de largo plazo frente a la tendencia cultural dominante de concentrar todo en el presente. (pp. 102-103)

Como ya se ha comentado con anterioridad vivimos en la sociedad del conocimiento. La información nos bombardea por todos los medios: televisión, radio, internet... todo está accesible 24 horas al día, 365 días al año en nuestros smartphones, en las tablets, smartTV... y es necesario que se tenga en cuenta esta nueva realidad porque va a afectar a la población y a los sistemas educativo y productivo tanto directa como indirectamente.

Por otra parte, se debe trabajar la cohesión social facilitando la integración de los sectores más desfavorecidos.

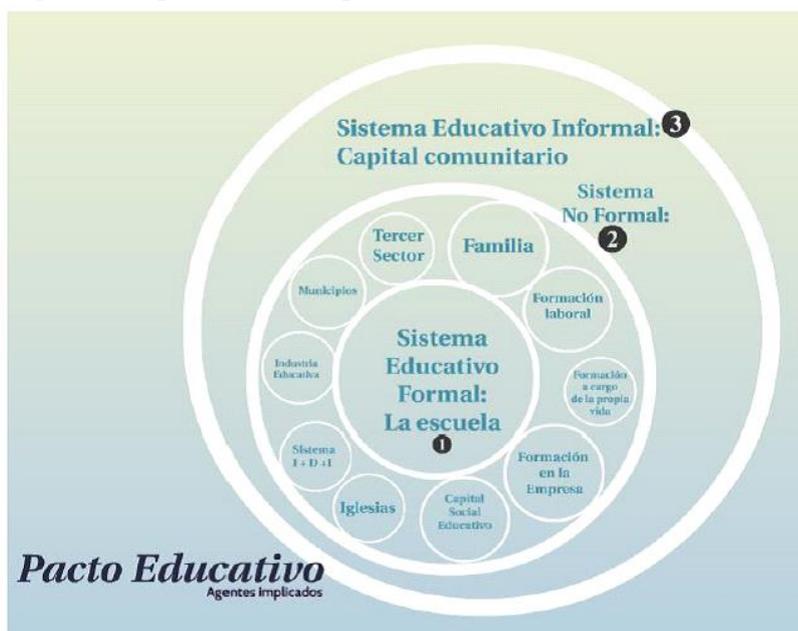
Finalmente, el pacto educativo debe poseer una perspectiva a largo plazo, que permita superar la actual tendencia basada en el presente, donde parece que no se mira más allá del momento actual y que lleva aparejada la dificultad de la falta de estabilidad y el cortoplacismo. Se buscan resultados rápidos y es uno de los problemas de nuestro sistema educativo, al que no le damos tiempo para que se apliquen totalmente las reformas y estas den resultados.

Por tanto, no basta con un pacto político, sino que, como este afecta a toda la sociedad, es necesario –o cuanto menos recomendable— que la sociedad forme parte del

proceso de elaboración, es decir, no basta con favorecer un pacto político, sino que sería recomendable fomentar y lograr también un pacto social, puesto que como se ha visto la sociedad debe formar parte del proceso educativo en pro de una mejor educación.

La educación influye en todos los estratos de la sociedad ya que no se da solamente dentro del sistema educativo formal, sino también a través del sistema no formal y el informal.

Figura 3: Agentes implicados en el pacto educativo



Fuente: Marina, Pellicer y Manso, 2016, p. 61.

La escuela forma parte del sistema educativo formal, mientras que el sistema educativo no formal lo constituyen la familia –que es el agente educador por excelencia después de las escuelas–; la formación laboral, como la formación en la empresa, el sistema I+D+I... Otros agentes educadores son las comunidades religiosas, la industria educativa, los municipios, etc.

Por último, tenemos el sistema educativo informal formado por el capital comunitario. Este subsistema incluye aquellas actividades que repercuten en el sistema

educativo, pero están fuera del mismo, como los medios de comunicación, las tendencias y modas...

Tedesco (2007) señala que “el «pacto educativo», en consecuencia, va mucho más allá de una táctica política. Es un proceso que forma parte de un proyecto de sociedad.” (p. 110). Si la educación afecta a toda la sociedad es necesario que toda la sociedad se implique en la misma. Por esta razón al hablar de pacto educativo no entendemos solo el pacto político necesario para lograr estabilidad de nuestras leyes educativas sino también un pacto social que de legitimidad al pacto político y que favorezca su consecución.

Es por ello por lo que Marina, Pellicer y Manso (2016) señalan que:

Con frecuencia suele pensarse que un Pacto es necesario para alcanzar un acuerdo legislativo, pero en el caso de la educación es necesario prolongarlo para la puesta en práctica de las leyes, lo que vuelve a hacer imprescindible la colaboración de la ciudadanía. Una ley de educación sólo es útil cuando cambia lo que sucede en las aulas. (p. 13)

Cuando se empieza a aplicar una nueva ley educativa esta requiere tiempo para lograr sus frutos. Es decir, que sus resultados no se van a ver al finalizar el primer curso escolar en que se aplique, sino que se le debe dar tiempo para que fragüe y se aplique su totalidad, y a partir de este momento se podrá empezar a valorar sus resultados. Si lo analizamos previamente obtendremos unos resultados parciales y sesgados.

Este es uno de los principales problemas que tienen nuestras reformas educativas, que fluctúan de acuerdo con los partidos que están en el gobierno y por ello es necesario que se lleve a cabo un pacto educativo que nos permita dar estabilidad a nuestro sistema educativo. Puelles (2006b) lo indica así:

Dado que una reforma del sistema educativo exige inevitablemente más tiempo del que suele disponer el gobierno que la produce, y dado que la educación sigue siendo una institución crucial en las sociedades modernas –más aún en la sociedad del conocimiento en la que estamos entrando a pasos agigantados–, una conclusión se impone: las políticas de reforma tienen que ser objeto de consenso en sus líneas fundamentales si se desea que sobrevivan a los gobiernos democráticos que las diseñan. (p. 81)

No parece sostenible que cada vez que se produzca un cambio de partido en el gobierno se lleve a cabo una nueva reforma educativa, tal y como se analizará más adelante, nuestro país se caracteriza por un continuo ir y venir legislativo, llevando a cabo reformas incluso antes de llegar a implementar de manera completa la Ley Educativa anterior, por tanto, la sociedad está demandando que se lleve a cabo un pacto tanto educativo como político y social en el ámbito educativo que permita redactar una Ley que aporte estabilidad al sistema educativo<sup>3</sup>.

### **¿Qué aspectos se deben tener en cuenta a la hora de realizar un pacto?**

En primer lugar, para que el pacto educativo sea fructuoso se debe construir socialmente, implicando al mayor número de agentes posible. Tal y como indican Marina, Pellicer y Manso (2016) “el Pacto debe implicar a todos los agentes sociales, por lo que conviene que en su elaboración participe el mayor número posible de personas implicadas, expertos, asociaciones y movimientos sociales” (p. 6).

---

<sup>3</sup> Esto no significa que se deba llevar a cabo una reforma que dure 100 años sin modificar ningún aspecto, sino que se debe plantear una reforma que recoja los principios de todos los partidos, de todas las posturas y de las demandas y necesidades de la sociedad que permita que se lleven a cabo ajustes en la misma cuando se detecten problemas pero que no implique necesariamente su derogación total o parcial, sino que se pueda modificar e intervenir de manera consensuada en aquellos aspectos en los que se detecten dificultades durante su aplicación.

Habida cuenta de que la educación afecta a todos los sectores, y por tanto, a toda la sociedad -ya sea directa o indirectamente-, la planificación educativa convoca a todos los agentes sociales, incluyendo al mundo laboral ya que el ámbito educativo y el sector productivo están íntimamente relacionados.

Por otro lado, no se puede obviar, que el sistema educativo está influenciado por agentes externos al país de origen, así pues, a la hora de plantear un pacto, es necesario comprender factores globales que van a tener repercusiones en el mismo. Esto supone respetar qué se está sugiriendo o recomendando desde las organizaciones supranacionales y tener en cuenta también medidas y actuaciones que se están realizando en otros países y que están resultado productivas o fructuosas<sup>4</sup>. Por tanto, debe ser un pacto global ya que muchos de los problemas actuales trascienden el ámbito de las fronteras nacionales (Tedesco, 2010).

Además, las peculiaridades de nuestro país, donde tenemos transferidas las competencias educativas a las Comunidades Autónomas, requiere que el pacto que se plantee recoja las peculiaridades autonómicas, respetando así las múltiples diferencias existentes dentro del territorio español, ya que en caso contrario no se sentirían participes ni incluidos dentro de este.

A la hora de llevar a cabo una reforma, al igual que el pacto, es necesario dotarla de los recursos temporales necesarios y no apresurar los tiempos. El proceso de realización de un pacto educativo lleva su ritmo, y cada una de las fases requiere un tiempo determinado, por ello si se pretende que sea fructuoso es necesario que se respeten

---

<sup>4</sup> Con ello no se está haciendo referencia a que se deba copiar que es lo que se hace en otros países, sino que se debe tener en cuenta qué se hace y si hay aspectos que pueden resultar provechosos en nuestro sistema educativo tenerlo en cuenta y en caso de considerarlo positivo adaptarlo a las características y necesidades de nuestro sistema educativo.

y se tengan en cuenta los distintos ritmos de elaboración. Asimismo, como plantea Larrosa (2011) se debe tener en consideración los tiempos, los recursos y evaluar los resultados de manera objetiva.

En conclusión, para que el pacto sea posible se requiere que se impliquen todos los agentes sociales, se tengan en cuenta las peculiaridades, los agentes externos, los tiempos, los recursos y llevar a cabo una evaluación objetiva de los resultados que se obtienen.

### **Herramientas para alcanzar el pacto**

Para lograr el pacto es necesario respetar una serie de factores y herramientas que faciliten su consecución.

En primer lugar, se debería hacer uso del debate. Es decir, como señala Tedesco (2004) es necesario “convocar a los diferentes actores a que negocien, a que dialoguen, a que concierten” (p. 27). Si se quiere lograr un pacto educativo, que dé estabilidad a nuestras reformas es necesario que los agentes estén de acuerdo con lo que se está planteando ya que en caso contrario podrían frenar y boicotear el mismo. Si por ejemplo los docentes no están de acuerdo con los cambios que se proponen pueden no aplicarlos o hacerlo de manera que no se obtengan los resultados esperados. Si, por el contrario, son los partidos políticos quienes no están de acuerdo, cuando lleguen al poder pueden proponer una nueva reforma que impida la estabilidad que se está buscando, por ello es de gran relevancia que se tengan en cuenta todos los agentes a la hora de proponer un pacto educativo.

En segundo término, se deben considerar los estudios y consultas previamente realizados, así como realizar otros nuevos si es pertinente, para plantear los aspectos a tener en cuenta. Existen gran cantidad de estudios y análisis que se pueden consultar y se

debe hacer uso de estos, ya que nos pueden aportar una gran cantidad de información relevante en un plazo de tiempo relativamente corto. Esto no implica que no se deban realizar estudios nuevos, sino que además, debemos tener en cuenta que existen algunos ya realizados que no se deben pasar por alto.

Por último, señalar que Marina, Pellicer y Manso (2016) proponen una metodología para llevarlos a cabo.

A la vista de la experiencia de intentos anteriores, creemos que lo más eficaz sería que el proceso se iniciara por una iniciativa conjunta de todos los partidos, o, incluso, por una iniciativa regia, de acuerdo a las funciones que la Constitución confiere a la Jefatura del Estado. Esa iniciativa se concretaría en el nombramiento de un “Equipo de gestión del Pacto educativo”, que no fuera un mero “órgano asesor”, ni un “comité de expertos”, sino un órgano ejecutivo que se comprometiera a presentar al Parlamento una “propuesta”. (pp. 123-124)

A partir de ello se deberá llevar a cabo un debate abierto y plural que permita realizar propuestas y modificar las ideas originales para llegar a acuerdos.

### **Factores que dificultan el pacto**

Es fácil imaginar que todo este proceso no resulta una tarea sencilla, sino que lograrlo requiere una gran cantidad de cesiones por parte de todos los actores. Por ello es necesario considerar cuáles van a ser las principales dificultades a las que van a tener que enfrentarse para poder prevenirlos o actuar sobre ellos.

Juan Carlos Tedesco ha hablado ampliamente del pacto educativo, de su necesidad, dificultades y características. Este autor señala que el rol del Estado es un elemento clave a la hora de llevarlo a cabo. Por ello indica que

el carácter público de la educación le otorga al Estado un papel central en la definición de objetivos y estrategias que no pueden ser el mero reflejo de las demandas de cada sector particular. El Estado asume así su responsabilidad no sólo en términos de convocar a construir los pactos educativos, sino también en representar los intereses generales y los intereses de los sectores excluidos. Sólo el Estado puede hablar por los que están afuera y no están representados a través de organismos corporativos. (Tedesco, 2007, p. 113)

Por otro lado, se debe tener en cuenta que en muchas ocasiones, cuando se plantea un pacto se habla de un pacto político, y no se puede olvidar que los partidos políticos no llegan a cubrir de manera plena la identidad de los diferentes agentes sociales del ámbito educativo (Tedesco, 2010).

Existe un enfrentamiento de los discursos ideológicos y esto dificulta sobremanera la consecución de acuerdos, ya que la educación es un espacio de lucha política. Como señala Puelles (2006a) “el consenso no es posible cuando los valores básicos de unos y otros se mantienen en su irreductible pureza, creándose una falsa mecánica en la que unos aparecen como los depositarios de las esencias y otros como los pragmáticos claudicadores” (p. 19). Posteriormente, este mismo autor señaló que: “la educación fue en el pasado, y sigue siendo hoy, un terreno propicio para el enfrentamiento de discursos ideológicos que, muchas veces, se han presentado, y se presentan, como antagónicos, incompatibles y excluyentes” (Puelles 2007, p. 28).

Esto nos lleva a hablar de una serie de tensiones existentes en el ámbito educativo y que son fuente de desacuerdo entre los distintos grupos o tendencias políticas.

Las tensiones más activas son las siguientes:

Tabla 4. Tensiones existentes en el ámbito educativo

<p>1. Referidas a la excelencia educativa</p>	<p>1.1. Tensión entre calidad y equidad</p> <p>1.2. Tensión entre modelo inclusivo/comprendivo y modelo diferenciado</p>
<p>2. Referidas a la escuela pública</p>	<p>2.1. Tensión entre las competencias educativas del Estado y los derechos de las familias.</p> <p>2.2. Tensión entre la gestión social y la gestión estatal del sistema educativo.</p> <p>2.3. Tensión entre una idea laica de la escuela y el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos.</p> <p>2.4. Tensión entre el currículo nacional y las competencias educativas de las Comunidades Autónomas.</p>
<p>3. Referidas a la gestión de los Centros</p>	<p>3.1. Tensión entre el respeto a la autonomía de los centros y el control de la Administración.</p> <p>3.2. Tensión entre la participación democrática en la gestión de los centros educativos y la profesionalización de la dirección.</p>

Fuente: Marina, Pellicer y Manso, 2016, p. 64.

Estas tensiones son foco de desacuerdo entre las distintas tendencias políticas puesto que tienen maneras de entender la educación que en muchas ocasiones se contraponen. La tendencia neoliberal antepone la calidad a la equidad, desconfía del Estado y considera que la libertad de enseñanza está por encima del derecho a la

educación. Contraria a esta postura encontramos el modelo progresista-socialista que antepone la equidad a la calidad, considera que el Estado debe ser el garante de la educación y entiende que el derecho a la educación está por encima de la libertad de enseñanza.

Si nos centramos en estas tensiones se pueden ver las dificultades de alcanzar un pacto entre los actores que defienden ambas posiciones ya que se contraponen en los aspectos más importantes, es por ello por lo que se deben buscar puntos intermedios y acuerdos que permitan y faciliten el consenso, y este no es posible sin cesiones. En este sentido, Larrosa (2011) propone que “los puntos sensibles queden fuera del pacto para llegar a compromisos que beneficien al rendimiento del alumnado y que las medidas pertenezcan a la principal responsabilidad de los instrumentos propios de la política educativa” (p. 7). No obstante, esto no siempre es posible, más bien, la solución pasa por buscar puntos intermedios y comunes.

Por último, el descontento y desanimo existente por parte de los agentes educativos dificulta la posibilidad de pacto ya que estos no consideran que sea posible, suponiendo un nuevo obstáculo para su consecución.

Lograr un pacto educativo es una tarea de gran complejidad debido a las dificultades que se acaban de comentar por ello es necesario que se tengan en cuenta para poder actuar sobre las mismas y tratar de combatirlas.

### **El pacto educativo en el sistema educativo español**

El sistema político español se ha caracterizado tradicionalmente por una fuerte perspectiva bipartidista. Durante años el PP y el PSOE se han repartido las legislaturas en el gobierno y han ido aprobando y derogando reformas educativas. Este hecho ha generado fuertes tensiones en el ámbito educativo ya que dichos partidos mantienen

posiciones ideológicas contrapuestas en relación con la educación, dificultando de esta manera lograr el pacto educativo, puesto que los aspectos de referencia son en determinados casos antagónicos.

No obstante, a pesar de estas dificultades, a lo largo de los años se han conseguido llegar a determinados acuerdos y ciertos pactos.

El primero y más relevante de todos ellos fue el artículo 27 de la Constitución Española, que es el pacto educativo por excelencia en nuestro país. Para ello “se acordó una redacción general que permitiera a los partidos políticos el desarrollo de su modelo al elaborar las leyes orgánicas o si se estaba en la oposición utilizar el recurso de inconstitucionalidad, documentos que también reflejan los modelos” (Larrosa, 2011, p. 3).

En este artículo como indica Puelles (2007):

se llegó a un consenso sobre dos grandes principios –la igualdad y la libertad de enseñanza–, si bien éste no fue un acuerdo pleno sobre todas las cuestiones derivadas de esos principios –posiblemente porque una conciliación general era lo más a lo que se podía llegar en aquel momento. (p. 29)

No obstante, a pesar del acuerdo logrado en la redacción del artículo, éste no ha conseguido dar estabilidad al sistema educativo, ya que la interpretación que se realiza del mismo da lugar a cambios legislativos por parte de los distintos partidos políticos en el gobierno.

Tras el pseudopacto logrado en la Constitución encontramos el proceso de elaboración de la LODE. Esta Ley fue extensamente pactada. Tal y como señala Torreblanca (2010):

El proceso de debate y movilizaciones que se desarrolló en tres fases; desde la filtración de un primer borrador en el periódico *La Vanguardia* de Barcelona hasta

la aprobación del anteproyecto de ley por el Consejo de ministros; a lo largo del debate parlamentario; y desde la promulgación de la ley hasta la aprobación de su reglamento de desarrollo más potencialmente conflictivo, el de normas básicas sobre conciertos educativos por el Real Decreto 2377/1165, de 18 de diciembre. (p. 20)

Se debatió de manera intensa tanto en el Congreso como en el Senado, tal y como refleja Pérez Galán (2001), en su obra *LODE: la intrahistoria de una ley*.

Desde su promulgación en 1985 la LODE se ha ido modificando para ir adaptándola, pero no ha sido —al menos hasta el momento de redacción de este documento— derogada. Por tanto, a pesar de que no se alcanzó un pacto político ya que fue aprobada en el parlamento con el voto del partido socialista y de la minoría catalana, sí se logró una Ley con los acuerdos necesarios para darle estabilidad temporal.

Tras esto en 1997 la Fundación Encuentro<sup>5</sup> realizó un intento de pacto llegando a un consenso en aspectos básicos con organizaciones de la comunidad educativa, en el que 18 organizaciones firmaron la Declaración Conjunta a Favor de la Educación, a la que se añadieron 13 adhesiones institucionales y personales.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que “la firma conjunta de esta Declaración no supone compartir los mismos puntos de vista en los problemas educativos como consta en los escritos que presentan las organizaciones en relación con la firma de la presente Declaración” (Fundación Encuentro, 1997, p. 6). Por tanto, se reconocía la dificultad de alcanzar el consenso y la presencia del disenso.

---

<sup>5</sup> La Fundación Encuentro es una fundación cultural de interés general que surgió para impulsar el diálogo dentro de la sociedad civil española en 1985 y cesó su actividad tras la muerte de su fundador Jose María Martín Patino en el año 2015. La fundación destaca entre otras razones por la elaboración anual del informe España. A pesar de que desde 2015 no actualizan la Web ni elaboran más informes todos los documentos están disponibles en su página web.

Años más tarde, en 2004 el PSOE presentó el documento *Una Educación de Calidad para todos y entre todos*. Este era un documento con vocación de diálogo y debate y con un carácter abierto. Se buscaba hacer partícipe a toda la comunidad educativa del proceso de elaboración de la reforma.

Se realizó un gran esfuerzo para favorecer la participación no solo de los diversos grupos parlamentarios, sino de la sociedad civil, prestando especial atención a la comunidad educativa. No obstante, Manuel de Puelles escribe:

A pesar del extraordinario esfuerzo realizado por Comisiones Obreras (CCOO), la Federación de Religiosos de la Enseñanza (FERE) y la Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE), las dos organizaciones nacionales de padres de alumnos impidieron la firma. [...] las organizaciones de padres «sucumbieron frente a fuerzas internas que se mostraron partidarias de una radical fidelidad a los principios. (Puelles, 2006b, p. 19).

Asimismo, Tiana (2007, 2011, 2016) señala que el debate en la Conferencia Sectorial de Educación fue muy rico y pragmático y los problemas se plantearon en el Consejo Escolar del Estado. (Marina, Pellicer y Manso, 2016, p. 20)

Lamentablemente, a pesar del esfuerzo realizado, las circunstancias no permitieron que se lograra ni el pacto social, ni político puesto que las dos asociaciones nacionales de padres de alumnos impidieron la firma y el PP votó en contra de la LOE.

En el año 2010, el entonces ministro de educación Ángel Gabilondo presentó el *Pacto Social y Político por la Educación*. Con este documento se pretendía lograr la suma de fuerzas en el ámbito tanto social como político en pro de una mayor calidad en el sistema educativo.

Este pacto tampoco fue posible puesto que “el Partido Popular rechazó el Pacto al no considerar garantizados la educación en castellano, un tronco común de asignaturas y un cuerpo nacional docente” (Marina, Pellicer y Manso, 2016, p. 21).

Solamente un año más tarde, en 2011, se planteó el Pacto de Estado en Educación con el que se intentaba lograr la tan ansiada estabilidad del sistema educativo.

Larrosa (2011) señala al respecto que el Pacto de Estado en Educación (2011), habla de la necesidad de mantener una estabilidad:

Ambos modelos, conservador y de progreso, [...] pueden y deben oponerse en buena lid, pero una vez aprobada una ley orgánica de educación se debe mantener el compromiso de respetar su desarrollo en los plazos establecidos, no boicotearla, cumplir con la memoria de financiación, evaluarla por técnicos imparciales, publicar los resultados e introducir mejoras con el resto de fuerzas políticas. En definitiva, se procuraría asegurar la permanencia de la ley para evitar cambios bruscos que repercutieran negativamente en los centros educativos, consensuar con los partidos de la oposición las leyes orgánicas que regulan la educación y dar prioridad a los distintos intereses sociales sobre las ideologías de los partidos políticos. (pp. 7-8).

Se trata de llegar a acuerdos, de plantear una Ley educativa que no cambie cada vez que se modifica el partido político en el poder, de redactar una reforma que tenga estabilidad, que respete las necesidades y deseos reales de la sociedad y no sólo de unos determinados grupos de personas.

Ya se han visto las dificultades para alcanzar un pacto. Son muchos los agentes que intervienen y cuantos más agentes haya implicados más difícil es su consecución.

Diversos sindicatos como ANPE, FETE-UGT o FSIE señalan la importancia de lograr un pacto en educación. Del mismo modo se han posicionado las asociaciones de padres, así como otras organizaciones como el Foro de Sevilla o el Colectivo Lorenzo Luzuriaga. Este último aprobó en diciembre de 2015 el documento *Por un acuerdo social y político en materia de educación*.

A la hora de alcanzar un pacto, los partidos políticos van a jugar un papel esencial facilitándolo o dificultándolo. En este sentido:

lo habitual es achacar a los demás la imposibilidad de un pacto, en particular a los partidos políticos, al mismo tiempo que cada uno señala sus líneas rojas: coeducación, libertad de elección, inmersión lingüística, escuela pública, jubilación anticipada... Los nacionalistas creen que cualquier pacto en un ámbito que no sea el suyo invadirá sus competencias; los colectivos que forman la eufemística comunidad escolar, que el pacto ha de ser con ella o incluso en y desde ella; el conglomerado de la escuela privada, que nada debe irrumpir en su coto; los profesores, en particular, que la decisión debería ser suya aunque los recursos y el mandato vengan de la sociedad; cada uno de los partidos, en fin, que la culpa es del otro. (Fernández Enguita, 2016, p. 249)

Los partidos políticos tienen distintos puntos de vista a la hora de entender la educación y por tanto hacen unas propuestas u otras. Esto dificulta lograr un pacto político en educación. Tiana (2007) planteaba al hablar del proceso de elaboración de la LOE que diversas organizaciones del ámbito educativo solicitaban de manera reiterada la búsqueda de un acuerdo que permitiese acabar con los vaivenes legislativos y los cambios en las políticas educativas.

Esto no significa que no sea posible alcanzar un pacto, ya que en algunas comunidades autónomas de nuestro país los políticos autonómicos han logrado alcanzar

acuerdos. Del mismo modo, otros países lo han conseguido, por ello, tal y como señala Tedesco (2005) “si algo es considerado socialmente necesario tiene que ser posible” (p. 36).

Para concluir, Larrosa (2011) plasma que “el pacto de Estado en la política educativa española es necesario y posible a pesar de todas las dificultades” (p. 4). Así pues, a pesar de las dificultades que se encuentran y las piedras del camino, el pacto educativo en España es posible si todos hacemos un esfuerzo compartido para lograrlo. La dificultad radica, como plantea Tiana (2007) pese a que este sea una demanda social, su búsqueda y fomento no siempre es un objetivo real o no se ha colocado este en un puesto privilegiado o buscado con empeño, aspecto que dificulta o impide la consecución del mismo.

Una vez enmarcado este estudio dentro del marco teórico, se pasa al análisis legislativo de la LOE y la LOMCE.

#### **4. Análisis legislativo de la LOE y la LOMCE**

Para la realización del análisis legislativo, así como para la posterior comparación, se han seleccionado una serie de descriptores que serán los que utilizaré para ayudarme a analizar las dos leyes educativas en las que se centra el presente trabajo.

La elección de estos indicadores se ha basado en la gran relevancia que tienen estos elementos en el ámbito educativo así como en las repercusiones o posibles repercusiones sobre el sistema que tienen o pueden tener. A continuación, enumeraré y explicaré cada uno de ellos.

1. **Preámbulo.** Esta elección se debe a que las leyes reflejan una gran cantidad de información muy valiosa en el mismo. Tanto es así que es donde se explica las razones que justifican los cambios, así como sus objetivos e intenciones. Por ello resulta esencial su análisis ya que va a permitir entrever las intenciones de los legisladores. Además, permite contraponer lo que se dice en el mismo con lo que posteriormente se lleva a la práctica.

2. **Objetivos de la reforma.** Este tipo de análisis resulta fundamental ya que nos permite conocer qué es lo que se pretende conseguir con una determinada propuesta. Es necesario conocer cuáles son los objetivos explícitos y al mismo tiempo aquellos implícitos que se encuentran en el discurso reformista, puesto que estos no siempre van a coincidir.

3. **Calidad.** El término calidad es parte esencial en cualquier reforma. La calidad educativa es el concepto clave por excelencia en todas las reformas educativas emprendidas en las sociedades desarrolladas en los últimos años. No obstante, a pesar de que todas las reformas se emprenden basándose en la necesidad de aumentar la calidad

educativa, la manera en que se entiende este término difiere de manera significativa, por ello resulta de gran relevancia el análisis de esta categoría, siendo esencial conocer la concepción y punto de vista que se tiene de la misma para entender qué actuaciones se llevan a cabo para alcanzarla.

4. **Equidad.** La equidad es uno de los elementos básico dentro de cualquier reforma educativa. El artículo 27 de la Constitución Española señala que todos tienen derecho a la educación. Basándonos en este principio, el análisis del desarrollo de la equidad en el ámbito educativo es esencial para comprobar si se está dando respuesta a este derecho constitucional. Cabe añadir que está en estrecha vinculación con la calidad educativa, por lo que se pueden considerar elementos indisolubles. El derecho a la educación implica la necesidad de adoptar medidas que permitan la igualdad de oportunidades, por ello resulta de gran relevancia su desarrollo y análisis para ver hasta qué punto se está desarrollando y fomentando, y si en realidad se trata de uno de los objetivos de la reforma o solamente forma parte del discurso reformista.

5. **Esfuerzo compartido.** Resulta fundamental analizar cómo se entiende este concepto y cómo es aplicado en las dos leyes educativas que se van a analizar. El sistema educativo español se caracteriza por tener una doble red de centros, y, por tanto, es esencial conocer cuál es la postura que se adopta en este sentido en ambas propuestas educativas. Por otro lado, la cultura del esfuerzo también está ganando relevancia en los últimos años, por lo que resulta necesario analizar el concepto de esfuerzo para entender qué perspectiva se está adoptando en cada una de las propuestas legislativas.

6. **Libertad.** La libertad y la equidad se manifiestan como tensiones en las reformas educativas emprendidas en los últimos años. Resulta de gran relevancia entender cómo se articula y se implementa. Al igual que sucedía con la calidad, la manera en que se entiende la libertad también depende de la ideología desde la que se enfoque, por tanto,

aunque es común hablar de que una reforma quiere aumentar la libertad, sobre todo en los últimos tiempos donde este discurso va ganando una mayor relevancia, es interesante conocer la concepción que se tiene de la misma y cómo se va a aumentar o desarrollar.

7. **Confesionalidad religiosa y social.** Se analiza por la importancia que tiene el plasmar la manera en que se van a desarrollar los valores cívicos y sociales, así como la religiosidad. Ambos aspectos forman parte del sistema educativo español y aparecen reflejados en las reformas educativas.

8. **Autonomía.** La necesidad de su análisis recae en la realidad socioeducativa en la que nos encontramos. El discurso de la autonomía y la descentralización va ganando peso día a día, entendiendo que cuanto mayor sea la autonomía con la que cuenten los centros, mayor calidad educativa. Por estas razones es de gran importancia analizar el discurso de la autonomía para ver cómo va evolucionando y su desarrollo en ambas reformas educativas.

9. **Papel de la dirección.** La dirección y el equipo directivo son un aspecto clave para el correcto funcionamiento del sistema educativo. Si nos centramos en los niveles de concreción curricular, resulta sencillo comprender que las reformas educativas van adaptándose hasta llegar a los centros educativos, y son los órganos de control y gobierno los que van a tener una gran importancia a la hora de lograr la aplicabilidad de la reforma. Se trata de la manera de participación de la comunidad educativa en el sistema y de las opciones y posibilidades que tienen. El discurso de la participación también ha ido ganando peso en las últimas décadas, de ahí la importancia de su estudio y comprensión.

10. **Las evaluaciones externas.** La justificación de este descriptor es que del mismo modo que la libertad y la participación, el discurso de la evaluación ha ganado relevancia en las últimas reformas, tanto a nivel nacional, como internacional. El concepto de

evaluación ha ganado una nueva dimensión y actualmente ya no se evalúa solamente el trabajo del alumnado, sino que se evalúa todo lo que afecta al proceso de enseñanza-aprendizaje y a todos los agentes implicados. Puesto que la “evaluación es un dispositivo típico de una nueva forma de gobierno, propia de los Estados capitalistas contemporáneos” (Grimson, y Tenti, 2015, p.189). Todos los ámbitos de la evaluación han ganado, pero, sobre todo las evaluaciones realizadas de manera externa al sistema educativo que permiten conocer su funcionamiento, así como la comparación con los resultados obtenidos en otros sistemas educativos.

11. **Las influencias externas.** Son un punto fundamental a la hora de analizar una Ley educativa, puesto que la globalización y las posibilidades que nos ofrecen la tecnología hacen que lo que sucede en un lugar se pueda conocer en otros. Esto implica que se pueden adoptar medidas y realizar prácticas educativas que se están llevando a cabo con unos resultados positivos en otros lugares del mundo. Asimismo, las organizaciones supranacionales han ido ganando cada vez más fuerza y peso y sus recomendaciones afectan a los sistemas educativos tanto directa como indirectamente.

12. **Competencias compartidas.** La justificación de este ítem pasa por el hecho de que en el sistema educativo español, las competencias educativas están transferidas a las comunidades autónomas. Eso hace necesario que se lleve a cabo un análisis de cómo se realiza este traspaso de competencias y los distintos niveles de desregulación, sobre todo teniendo en consideración que la primera Ley educativa que contempla de manera completa el traspaso de competencias a las comunidades autónomas es la LOE.

Tras el análisis del por qué se han seleccionado estos descriptores que considero clave para el estudio de cualquier reforma educativa, pasemos a analizar cada uno de ellos con mayor detenimiento.

Dentro de este análisis el primero de los descriptores escogidos es el preámbulo. Veamos pues su relevancia, desarrollo y qué reflejan en cada reforma.

#### **4.1 Análisis preámbulo**

Estudiar el preámbulo de cualquier texto legal permite obtener una valiosa información de lo que se va a encontrar a lo largo del cuerpo legal. En el caso de las reformas educativas, el análisis del preámbulo puede resultar muy fructuoso, puesto que nos deja entrever cual es el punto de vista del equipo de gobierno que la propone, así como su posicionamiento y cuáles son los elementos que consideran más importantes.

Si nos centramos en el ámbito educativo, el análisis del preámbulo nos posibilita entender cuáles son las razones por las que se quiere llevar a cabo un cambio legislativo, así como cuál es el concepto de educación que se tiene y su punto de vista en relación con los aspectos más relevantes al respecto. Es en este punto, donde se establece la justificación, explicando y razonando los motivos por los que resulta necesario llevar a cabo un cambio legislativo.

Tal y como señala Jiménez (2006):

Las leyes educativas comienzan con unas pinceladas sobre el Sistema educativo en el que van a actuar para pasar luego a detallar algunos de los retos que justifican la reforma y, a renglón seguido, enunciar las más importantes soluciones que desgranarán en medidas concretas a lo largo de su articulado. (p. 37)

En este sentido, las reformas educativas que se van a analizar a continuación siguen esta misma dinámica. En primer lugar, argumentan cuáles son las razones por las que se va a realizar el cambio, explicando los principales motivos y retos a los que se enfrenta la sociedad y que desde las organizaciones educativas deben dar respuesta,

pasando posteriormente a la exposición de los principios o fines y la importancia que tiene para la sociedad en su conjunto que se realicen las modificaciones oportunas para lograr una mejora social.

Por esta razón, la mayor parte de las reformas educativas comparten una serie de características comunes ya que todas ellas buscan la mejora de la calidad y adaptarse a las demandas y necesidades derivadas de los cambios sociales actuales. Si nos centramos en las reformas educativas españolas, podemos observar, como plasma Bernal (2014) que “en el preámbulo de las diferentes leyes, la LOCE (2002), la LOE (2006) y la LOMCE (2013), el término calidad forma parte del discurso para justificar las diferentes medidas que se tratan de implementar” (p. 156). Esto se debe a que desde que se logró la generalización de la escolarización, la mayor parte de las sociedades han iniciado una serie de reformas educativas que permitan la mejora de las instituciones educativas y del sistema educativo en general. Es decir, en un primer momento se trataba de lograr la alfabetización de toda la población y un tronco de escolaridad básica, y una vez logrado este objetivo se pasó, como ya se ha visto a una segunda fase en la que lo que resultaba relevante ya no era la cantidad sino la calidad.

Es por ello por lo que los preámbulos de las leyes de educación que vamos a analizar le prestarán especial atención a la calidad educativa, partiendo de diversos puntos de vista y axiomas, dependiendo del concepto que tengan de la calidad, resultando por tanto de gran relevancia la ideología que oculta el discurso y todo aquello que se sobreentiende.

Asimismo, se ha de considerar que la mayor parte de las reformas en el ámbito educativo poseen una serie de características comunes -los fines de la educación tienden a ser similares en las distintas sociedades desarrolladas-, no obstante, a pesar de poder

tener un mismo objetivo, las medidas que se adoptan para lograrlo pueden ser muy distintas, tal y como se analizará con posterioridad.

Pasemos ahora a ver con detenimiento qué refleja el preámbulo de la LOE.

### **Análisis preámbulo LOE**

Al analizar el preámbulo de la Ley Orgánica de Educación, en primer lugar, cabe resaltar la evolución que este ha sufrido desde el borrador del anteproyecto hasta la aprobación del texto final. Estos cambios se producen fruto de las sesiones parlamentarias y debates realizados en las distintas sesiones de la Comisión de Educación, tanto en el Congreso, como en el Senado, así como por otros debates a puerta cerrada realizados con los diversos partidos políticos, en los que el equipo de gobierno cede y modifica o diluye sus ideas buscando lograr un consenso con el resto de los grupos sociales y parlamentarios. Esta evolución se podrá ver con mayor detenimiento más adelante, por lo que no nos detendremos en este momento.

La LOE aprobada por el PSOE en el año 2006 parte de una concepción de la educación como servicio público. Tal y como se señala en el propio preámbulo:

La Ley Orgánica de Educación sigue y se inscribe en esta tradición. El servicio público de la educación considera a esta como un servicio esencial de la comunidad, que debe hacer que la educación escolar sea asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad y adaptada progresivamente a los cambios sociales. El servicio público de la educación puede ser prestado por los poderes públicos y por la iniciativa social, como garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la libertad de enseñanza. (LOE, 2006, preámbulo)

La educación está considerada como un derecho de toda la sociedad y, por tanto, el Estado debe velar por su protección y financiarla. En este sentido, la educación es concebida como un elemento esencial que se debe proteger y se aboga por la educación pública ya que se considera que el Estado debe sufragar la educación y trabajar para su desarrollo.

Por otro lado, contempla la educación como un instrumento para la mejora de la sociedad, contribuyendo por un lado al progreso personal de cada uno de los individuos que pasan por el sistema educativo, y, por otro lado, a la sociedad en su conjunto. Es decir, la entiende a partir de una doble vertiente: individual y colectiva.

Es esta concepción de la educación, considerada como un valor tanto individual como social la que les lleva a afirmar que:

La educación es el medio más adecuado para construir su personalidad, desarrollar al máximo sus capacidades, conformar su propia identidad personal y configurar su comprensión de la realidad, integrando la dimensión cognoscitiva, la afectiva y la axiológica. (LOE, 2006, preámbulo)

Concebir la educación de este modo implica que no se trata de fomentarla para mejorar la sociedad o el mundo laboral, sino que se pone el foco en las personas, es decir, en cómo gracias a la educación crecemos como personas. Esto va a suponer una mejora social. Es por ello que se contempla la educación como un instrumento de ascensión social ya que gracias a esta –entendiéndola no sólo a nivel formal, sino también no formal e informal– se obtienen las capacidades y conocimientos que van a permitir el crecimiento personal y posteriormente esto facilitará también el profesional.

Debido a esto, las familias son cada vez más conscientes de la importancia de una buena formación inicial que permita establecer la base para futuros aprendizajes lo que supone –o debiera suponer– una mayor implicación por parte de las mismas formando parte de la comunidad educativa de manera activa y fomentando el trabajo personal y el estudio del alumnado.

Por otro lado, debemos ser conscientes de que la sociedad ha cambiado de manera significativa y con ella las demandas que se realizan a la escuela. El equipo de redacción de la LOE tuvo en cuenta esta realidad en la propuesta final del preámbulo reflejando lo siguiente:

A la vista de la evolución acelerada de la ciencia y la tecnología y el impacto que dicha evolución tiene en el desarrollo social, es más necesario que nunca que la educación prepare adecuadamente para vivir en la nueva sociedad del conocimiento y poder afrontar los retos que de ello se derivan. (LOE, preámbulo, p. 17160)

Como ya se ha comentado, vivimos inmersos en la sociedad de la información y el conocimiento y, por tanto, la LOE tiene en cuenta esta realidad para llevar a cabo una reforma que trate de responder a dichos cambios. En otras palabras, pretende adecuar el sistema educativo a la situación social actual, y adaptarla a las nuevas realidades y características de la ciudadanía.

Entre las medidas que se proponen destaca la búsqueda del éxito educativo, entendiéndolo que para lograrlo es necesario que se realice un esfuerzo no sólo por parte del alumnado, sino de toda la sociedad. “En su preámbulo el proyecto viene a sugerir que está bien que el alumno se esfuerce, pero que antes tienen que esforzarse la sociedad, el Estado, los padres y los profesores” (García Garrido, 2005, p. 29). Esto no significa que

todo el peso del logro educativo caiga sobre las espaldas de docentes y sociedad civil en general, sino que se habla de la necesaria implicación de esta, sobreentendiendo que el esfuerzo del alumnado queda implícito y, por tanto, se da por hecho.

Es por ello, por lo que se indica que:

la responsabilidad del éxito escolar de todo el alumnado no sólo recae sobre el alumnado individualmente considerado, sino también sobre sus familias, el profesorado, los centros docentes, las Administraciones educativas y, en última instancia, sobre la sociedad en su conjunto, responsable última de la calidad del sistema educativo. (LOE, 2006, preámbulo)

Para lograr alcanzar los objetivos planteados se requiere que el alumnado trabaje y se esfuerce, pero para ello necesitan ayuda. No puede recaer sobre ellos toda la responsabilidad del proceso de aprendizaje, es decir, la consecución de los resultados óptimos, desde el punto de vista de la reforma no se basa solamente en el trabajo del alumnado, sino que todos formamos parte del proceso y todos debemos colaborar para lograr un objetivo común, en este caso, que se alcancen las metas educativas propuestas. Por tanto, podríamos hablar de una responsabilidad subjetivada, donde toda la responsabilidad recae sobre el alumnado y la comunidad educativa, mientras que el Estado en caso de fracaso se lava las manos. Es por ello por lo que Stähl (1996) indica que las familias juegan un papel crucial en el proceso, aunque lamentablemente, en muchas ocasiones son uno de los grandes olvidados, no obstante plasma que “los padres representan el factor más infravalorado en la educación. Sin embargo, el hecho real es que la labor diaria de nuestras escuelas depende de la motivación y apoyo que nuestros niños reciben en sus casas” (p. 85).

En este mismo sentido se expresa el preámbulo de la LOE al señalar que:

El principio del esfuerzo, que resulta indispensable para lograr una educación de calidad, debe aplicarse a todos los miembros de la comunidad educativa. Cada uno de ellos tendrá que realizar una contribución específica. Las familias habrán de colaborar estrechamente y deberán comprometerse con el trabajo cotidiano de sus hijos y con la vida de los centros docentes. Los centros y el profesorado deberán esforzarse por construir entornos de aprendizaje ricos, motivadores y exigentes. Las Administraciones educativas tendrán que facilitar a todos los componentes de la comunidad escolar el cumplimiento de sus funciones, proporcionándoles los recursos que necesitan y reclamándoles al mismo tiempo su compromiso y esfuerzo. La sociedad, en suma, habrá de apoyar al sistema educativo y crear un entorno favorable para la formación personal a lo largo de toda la vida. Solamente el compromiso y el esfuerzo compartido permitirán la consecución de objetivos tan ambiciosos. (LOE, 2006, preámbulo)

Por otro lado, se señala la importancia de llevar a cabo cambios que nos permitan adecuarnos y mejorar el sistema educativo.

Entre las razones que justifican la elaboración de una nueva norma educativa, el anteproyecto de la LOE señala que la LOCE no logró el suficiente consenso social y político, aunque esto desapareció de la redacción en el proyecto, y tampoco aparece en el texto consolidado. Asimismo, Tiana (2007) justifica la necesidad de llevar a cabo una modificación de la LOCE entendiendo que esta fue aprobada por el Partido Popular con los votos a favor de Coalición Canaria pero no contaban con el apoyo parlamentario del resto de grupos, ni con el de la sociedad civil, que se manifestó en contra de esta de manera significativa ya que se consideró que no se realizó un verdadero proceso negociador, sino que al contar el PP en su segunda legislatura con mayoría absoluta no era necesario el consenso del resto de grupos parlamentarios.

Por último, a lo largo del preámbulo se lleva a cabo una explicación de los elementos y cambios más importantes que se van a realizar, señalando aquellos aspectos más destacables –al menos desde su concepción– de cada uno de los títulos de la Ley.

Esta explicación nos permite ver también qué elementos son más relevantes desde el punto de vista del gobierno que elabora la Ley y cuales pueden pasar más desapercibidos, destacando de manera significativa la importancia del fomento de la igualdad de oportunidades y del esfuerzo compartido.

### **Análisis preámbulo LOMCE**

Entre los elementos a remarcar del preámbulo de la LOMCE es resaltable el hecho de que este ha sido significativamente modificado. Desde la elaboración y presentación del primer anteproyecto en septiembre de 2012, se han sucedido otros dos, en diciembre de ese mismo año y el tercero y último, en febrero de 2013 y, por tanto, las modificaciones que se pueden observar entre la versión final del anteproyecto y la LOMCE no existen grandes cambios. No obstante, estos cambios sí se pueden entrever al analizar los preámbulos en las modificaciones realizadas desde el primer borrador del anteproyecto al último anteproyecto presentado.

En septiembre de 2012 –primera versión del anteproyecto—la exposición de motivos se iniciaba de la siguiente manera:

La educación es el motor que promueve la competitividad de la economía y las cotas nivel de prosperidad de un país; su nivel educativo determina su capacidad de competir con éxito en la arena internacional y de afrontar los desafíos que se planteen en el futuro. Mejorar el nivel de los ciudadanos en el ámbito educativo

supone abrirles las puertas a puestos de trabajo de alta cualificación, lo que representa una apuesta por el crecimiento económico y por conseguir ventajas competitivas en el mercado global. (Anteproyecto LOMCE, 2012a, p. 1)

Como se puede observar, se trata de una visión que no está basada en la educación como un derecho, sino que se centra en una óptica muy mercantilista de la educación, focalizando la importancia de la educación no en el aprendizaje y el crecimiento personal del alumnado, sino en los beneficios que supone para el país. El objetivo es que España sea un país competitivo a nivel mundial y que los resultados de las organizaciones supranacionales nos dejen en buena posición, ignorando otros aspectos necesarios para la formación integral de los estudiantes, todo ello bajo el amparo de que la educación les va a permitir lograr un mejor trabajo y mejorar socialmente. Ya se ha comentado que vivimos en un mundo globalizado e interconectado, donde los flujos migratorios son cada vez más frecuentes y constantemente los y las estudiantes de un país acaban trasladándose a otros lugares para ejercer su profesión, y de esta manera se justifica la postura que se adopta en este momento por la LOMCE.

Al analizar este primer párrafo, al igual que sucede en el resto del primer anteproyecto, se observa de manera clara la concepción que se tiene de la educación, es por ello por lo que este primer borrador sufrió grandes críticas y fue modificado significativamente.

¿Por qué se modificó la exposición de motivos? Subirats (2014) nos indica que “el preámbulo inicial levantó tantas críticas que fue convenientemente maquillado y modificado para tratar de ocultar tales finalidades” (p. 54). Ya se ha comentado que la exposición de motivos de las leyes, plantea el punto de vista que se tiene de la educación y cuáles son las finalidades reales de las reformas que se pretenden emprender, es por ello

por lo que resulta tan interesante que la exposición de motivos de la LOMCE fuese modificada de manera tan amplia<sup>6</sup>.

No obstante, tal y como se analizará más adelante, no sólo el preámbulo sufrió grandes modificaciones, sino que todo el articulado fue alterado significativamente. El señor Álvarez Areces (2013a) lo expresaba de la siguiente manera:

El articulado se fue endureciendo a medida que los sectores políticos y sociales más conservadores ejercían presiones para introducir sus planteamientos al considerar una ocasión única el disfrutar el PP de mayoría absoluta en las dos cámaras legislativas y así tomar la revancha sobre viejas batallas perdidas. Creo que de manera irresponsable, nada menos que se plantea romper el pacto educativo de la transición, consolidado en la LOE en el año 1985 y tratar de introducir en el articulado la libertad de creación de centros como principio educativo, en la letra «q» del último borrador, dando satisfacción a los que sin éxito trataron a lo largo del período democrático de retorcer el texto de la LOE e incorporar lo que llamaban libertad de elección de centro o libertad de enseñanza en otros casos, en detrimento de una planificación educativa que procurase el acceso en igualdad de oportunidades en todo el territorio, que solo lo garantiza la escuela pública, porque el derecho a la educación tiene que ser también un derecho a la educación en igualdad de oportunidades. (pp. 9-10)

Otro aspecto que destaca es el cambio en la concepción de la educación que se puede observar en los anteproyectos. En la versión de septiembre de 2012 se señala que “la educación es un bien público de primera importancia y una fuente de ventajas

---

<sup>6</sup> Del primer borrador al texto que se aprobó finalmente apenas han quedado tres o cuatro párrafos redactados de la misma manera, el resto de ellos han sido modificados en su totalidad, no solamente reformulando las ideas sino haciendo desaparecer la mayor parte de estas y redactando casi desde cero una nueva exposición de motivos.

materiales y simbólicas para los individuos, ventajas tanto mayores cuanto más avance cada uno en ese proceso y mejores resultados obtenga en él” (Anteproyecto LOMCE, 2012a, p. 1). Sin embargo, este párrafo desaparece y acaba siendo sustituido por la siguiente idea en la redacción final:

La educación es el motor que promueve el bienestar de un país. El nivel educativo de los ciudadanos determina su capacidad de competir con éxito en el ámbito del panorama internacional y de afrontar los desafíos que se planteen en el futuro. Mejorar el nivel de los ciudadanos en el ámbito educativo supone abrirles las puertas a puestos de trabajo de alta cualificación, lo que representa una apuesta por el crecimiento económico y por un futuro mejor. (LOMCE, preámbulo, p. 2)

De nuevo vemos un concepto de educación basado en la economía y en una vertiente muy mercantilista. Por tanto, a pesar de suprimir en la versión final el párrafo introductorio que se encontraba en el primer anteproyecto, en la LOMCE se sigue observando la misma perspectiva de la educación supeditada al mundo económico y a los beneficios que este puede aportar al país en su conjunto y no al alumnado de manera particular. Ya no se habla de formar a ciudadanos, sino que parece que la finalidad real de la reforma es preparar a los futuros trabajadores de acuerdo con las demandas del mercado consiguiendo que España sea un país competitivo a nivel mundial. Es por ello por lo que las evaluaciones externas y las organizaciones supranacionales juegan un papel crucial en esta reforma, tal y como se analizará más adelante.

A lo largo de todo el preámbulo se hacen numerosas referencias a estas influencias y se justifica a través de ellas la necesidad de llevar a cabo una reforma educativa, tal y como se plantea al reflejar que:

Las transformaciones sociales inherentes a un mundo más global, abierto e interconectado, como éste en el que vivimos, han hecho recapacitar a los distintos países sobre la necesidad de cambios normativos y programáticos de mayor o menor envergadura para adecuar sus sistemas educativos a las nuevas exigencias. (LOMCE, 2013, preámbulo)

Asimismo, a continuación, citan una buena cantidad de países que estaban implementando reformas en el ámbito educativo, tanto dentro de la Unión Europea y la OCDE como fuera de ambas organizaciones, como Alemania, Finlandia, Japón, Canadá, Singapur o Brasil, por poner un ejemplo.

En este mismo sentido, se hace uso de los resultados obtenidos en las evaluaciones internacionales, como es el caso de PISA, para justificar la necesidad de realizar la reforma en nuestro país, reflejando también que esta se debe realizar puesto que España también tiene unas altas tasas de abandono temprano<sup>7</sup> y el grupo de alumnos y alumnas que alcanzan la excelencia es muy bajo. Por ello plantean que el sistema educativo español está estancado. Además, se establecen las medidas para mejorar la calidad educativa y mejorar el sistema educativo, señalando que se presta especial atención a las recomendaciones de los estudios internacionales, como la estrategia de la Unión Europea para el horizonte 2020 o el Proyecto de Indicadores de la Educación de la OCDE, pretendiendo reducir el abandono temprano, alcanzando el nivel CINE 3<sup>8</sup> y logrando con ello que el alumnado pueda incorporarse al mercado laboral con suficientes garantías.

---

<sup>7</sup> Resulta significativo que hablen de que las tasas de abandono escolar son muy elevadas y por tanto se deben tomar medidas para subsanar esta dificultad ya que apenas se ha dado tiempo a las medidas planteadas por la LOE a dar fruto. Sirva como ejemplo que los Programas de Cualificación Profesional Inicial se inician en el curso académico 2008-2009.

<sup>8</sup> La Clasificación de los niveles del CINE son los siguientes: CINE 0 Educación Infantil, CINE 1 Educación Primaria, CINE 2 primera etapa de Educación Secundaria, CINE 3 segunda etapa de Educación Secundaria, CINE 4 educación postsecundaria no terciaria, CINE 5 educación terciaria de ciclo corto, CINE 6 grado en educación terciaria, CINE 7 estudios de máster o equivalente y CINE 8 estudios de doctorado o equivalente.

Por ello se proponen medidas que permitan mejorar la calidad educativa –tal y como el propio nombre de la Ley indica—y reducir el fracaso escolar y abandono temprano.

## **4.2 Objetivos de la reforma**

Un objetivo puede ser definido como un fin que se quiere alcanzar y para el que se toman medidas para lograrlo. En ocasiones está considerado como las metas a alcanzar. En el caso de las reformas educativas, cuando se habla de sus objetivos se está haciendo referencia a aquellos elementos que se buscan lograr con la misma, es decir, los aspectos elementales que se pretenden desarrollar.

Obviamente, una ley educativa tiene una gran cantidad de objetivos puesto que procura que realicen cambios en los sistemas educativos con el fin de actualizarlo o de impregnarlo de los elementos que se consideran que son necesarios para mejorar lo anterior. Estos objetivos van a diferir de manera significativa dependiendo de la ideología política desde la que se promueva.

Se trata de los fines mismos de la reforma, y en líneas generales se refieren a elementos de gran trascendencia que se engloban en grandes bloques y que impregnan la mayor parte del cuerpo legislativo. Sus líneas maestras vienen ya esbozadas en el propio preámbulo, y van marcando el articulado de la ley.

### **¿Qué objetivos persigue la LOE?**

La LOE plantea una serie de objetivos muy ambiciosos, partiendo de la mejora de la calidad educativa. Como se ha comentado previamente, la mayor parte de las reformas educativas emprendidas en los últimos años en gran cantidad de las sociedades democráticas intenta la mejora de la calidad, independientemente de la definición que se tenga de dicho concepto.

Al plantearse la reforma, la entonces ministra de educación, explicaba que los principios básicos de la LOE eran: “la búsqueda de la calidad con equidad, el esfuerzo

compartido para lograrlo y un firme compromiso con los objetivos europeos” (Sansegundo, 2005, p. 10).

Ahora bien, ¿qué significa esto? En primer lugar, se habla de la búsqueda de la calidad con equidad. Esto indica desde un primer momento la visión que se tiene de la calidad, entendiendo que se relaciona con la equidad y que una no es posible si no se tiene la otra, es decir, que uno de los factores intrínsecos a la calidad educativa es la equidad, el acceso de todos los miembros de la sociedad a una educación de calidad sin importar su nivel socioeconómico, fomentando de este modo la apertura de una escuela de calidad para todos los estratos sociales.

Tal y como se expresa en el preámbulo de la LOE el objetivo que se persigue es “conseguir que todos los ciudadanos alcancen el máximo desarrollo posible de todas sus capacidades, individuales y sociales, intelectuales, culturales y emocionales para lo que necesitan recibir una educación de calidad adaptada a sus necesidades” (LOE, 2006, preámbulo).

Otro de sus principios es el esfuerzo compartido. Como se verá en el apartado correspondiente, este está estrechamente vinculado con la concepción que se acaba de comentar de la calidad partiendo de un enfoque equitativo, una educación en la que todos y todas tienen cabida. Es por ello por lo que el esfuerzo compartido se convierte en un elemento clave para esta reforma educativa ya que se entiende que la doble red pública y privada-concertada debe responder del mismo modo ante las demandas educativas de la sociedad. Es decir, que las escuelas públicas y concertadas deben acoger al alumnado de manera uniforme atendiendo a las distintas necesidades educativas del alumnado y no rechazando a este por razones culturales, económicas o de cualquier otra índole. Del mismo modo, se plantea que no debe ser sólo la escuela la que conteste a la necesidad de educar a la sociedad, sino que es necesaria la participación de toda la comunidad

educativa. La importancia que se le da en la LOE al esfuerzo compartido también aparece reflejada en su preámbulo al esbozar que:

la responsabilidad del éxito escolar de todo el alumnado no sólo recae sobre el alumnado individualmente considerado, sino también sobre sus familias, el profesorado, los centros docentes, las Administraciones educativas y, en última instancia, sobre la sociedad en su conjunto, responsable última de la calidad del sistema educativo. (LOE, 2006, preámbulo)

Esto supone que en realidad la responsabilidad de lograr la formación integral de los más jóvenes, de formarlos para la vida y de dotarlos con las herramientas para ser competentes logrando una educación de calidad no recae sólo en las instituciones educativas formales, es decir, escuela, institutos, universidades, centros de formación profesional, etc. Sino que es una responsabilidad compartida de toda la sociedad. No son sólo los docentes los que deben educar a sus alumnos y alumnas, sino que el alumnado tiene una gran responsabilidad dentro del proceso, así como lo tienen sus familias y el entorno. Es por ello por lo que, cada vez más, las organizaciones educativas tienden a abrirse al mundo exterior, es decir, involucran a la comunidad educativa para lograr que todos participen en la educación de los y las más jóvenes puesto que como dice el proverbio africano “para educar al niño hace falta toda la tribu”. En este sentido, Bernal (2014) señala que en la LOE se refleja “la necesidad de que todos los componentes de la comunidad educativa colaboren para conseguir este objetivo tan ambicioso” (p. 65).

Por último, se habla de un firme compromiso con los objetivos europeos. Los sistemas educativos deben tener en cuenta el contexto y lo que está sucediendo a nuestro alrededor; buscan ser competitivos y estar a la altura de lo que están haciendo nuestros

países vecinos, más si cabe desde que los organismos supranacionales realizan evaluaciones externas que permiten la comparación entre los distintos sistemas.

De acuerdo con el Secretario General de Educación, Tiana (2006):

Es una ley que pretende dar respuesta a un reto fundamental que es común a todos los países desarrollados, y es combinar la calidad de la educación con una efectiva igualdad de oportunidades; combinar calidad con equidad es un reto que todos los países de la OCDE y los países de la Unión Europea tienen formulado ante sí desde hace muchos años –recuerdo que esto ya se planteó en una reunión de ministros de educación de la OCDE a la que tuve ocasión de asistir a comienzos de los años noventa-, o sea no estamos hablando de algo nuevo, y estudios como el PISA nos han demostrado que es posible. Esta ley pretende caminar en esa misma senda. (p. 3)

Tal y como plantea Alejandro Tiana, no se trata de un aspecto novedoso, sino que la búsqueda de la calidad ha sido la máxima de las reformas educativas desde hace décadas. Para ello como señala Bernal (2014) la LOE busca “un compromiso decidido con los objetivos educativos planteados por la Unión Europea para los próximos años” (p. 65).

La pregunta es: ¿a qué metas europeas se está haciendo referencia? Principalmente se habla de los objetivos de Lisboa. Es decir, tal y como planteaba en su día la Ministra de Educación, lo que se pretendía era:

conseguir un sistema educativo acorde con los proyectos españoles de desarrollo futuro y con el objetivo de la Unión Europea de lograr en estos primeros años del siglo XXI una sociedad del conocimiento culta, dinámica, competitiva y cohesionada social y territorialmente. (Sansegundo, 2004, p. 2)

Se trata de actualizar el sistema educativo, de manera que este resulte competitivo, entendiendo esta competitividad como la posibilidad de responder a las mismas demandas que el resto de sistemas educativos de nuestro alrededor, dicho de otro modo, formar a los jóvenes para un mundo más interconectado, donde cada día es más frecuente trasladarse de un país a otro por razones laborales. Por tanto, resulta esencial una formación integral del alumnado que le permita obtener no sólo una formación inicial básica, sino, sobre todo, dotarlo de las capacidades que le permita seguir aprendiendo.

Además, Sansegundo (2004) añade que:

En la búsqueda de la sociedad del conocimiento se han destacado en la Unión objetivos de expansión educativa, por ejemplo elevar el porcentaje de titulados de bachillerato o formación profesional, y no se han descuidado objetivos de calidad, como indicadores de conocimientos, de comprensión lectora o de equilibrio entre el capital humano de los sexos, si los jóvenes de diversos países pueden conseguir estos objetivos con el apoyo de profesores, familias y administraciones, tiene que ser posible lograrlo en España. (p. 3)

Dentro de estos objetivos europeos falta añadir la formación cívica. Desde la propuesta se plantea la creación de la materia de Educación para la Ciudadanía. Con esto que se pretende es la incorporación al sistema educativo español de la tendencia internacional que conlleva el refuerzo de las enseñanzas de ética social y personal que están siendo consideradas cada vez más importantes por los informes internacionales y las organizaciones supranacionales.

Esta formación cívica resulta un elemento esencial para lograr el desarrollo integral del alumnado. Se trata de una demanda real de la sociedad que constantemente queda en un segundo plano. Dentro de las organizaciones educativas, durante décadas,

los contenidos conceptuales han tenido una gran relevancia, con la LOE los procedimientos aumentan de manera exponencial, pasando de trabajar contenidos a desarrollar competencias, aunque este cambio se llevará a cabo paulatinamente, como se podrá analizar en el apartado correspondiente.

Sansegundo (2004) plantea al respecto que:

Debemos elevar los conocimientos, las capacidades y habilidades de las nuevas generaciones, profundizando en el desarrollo de los valores que contribuyen a la cohesión social en una sociedad democrática. Debemos construir al mismo tiempo un sistema de educación permanente que permita a toda la población la mejora continuada de sus niveles de formación. (p. 2)

La sociedad cambia, las demandas que se tienen hoy en día difieren significativamente respecto a las de décadas anteriores. Si durante el llamado fordismo era necesaria una formación mínima que permitiese a los trabajadores y trabajadoras poder hacer uso de la nueva maquinaria, en la actualidad se requiere una formación holística, que no sólo permita el uso anteriormente comentado, sino también la plasticidad de los conocimientos, la adaptabilidad a los cambios, etc. Es por ello por lo que, con el paso al postmodernismo la formación que se requiere ha cambiado haciendo necesarias modificaciones tanto en la formación inicial como sobre todo el aprendizaje a lo largo de la vida. Con ello surge una nueva necesidad, que no es otra que la de interpretar la información y ser capaces de discernir qué información es fiable y válida y cuál no.

Por tanto, actualmente no podemos centrar las áreas en la simple memorización de hechos o en la repetición de actividades, sino que desde la Unión Europea y desde la sociedad civil en general se está demandando la necesidad de crear una ciudadanía crítica, capaz de reflexionar, de entender, de formarse... es decir, no se busca la mera transmisión

de conocimientos como sucedía en la escuela hace décadas, sino que hoy en día se requiere un cambio en la concepción de la educación y por tanto en el rol de las escuelas. Se debe tener en cuenta que la escuela de siglo XXI no puede educar para cubrir las necesidades del siglo XX, sino que por el contrario debe evolucionar y ser capaz de adaptarse a las nuevas realidades.

Como se verá en profundidad más adelante, en el análisis de los diversos apartados de la LOE y la LOMCE, los tres pilares que plantea la LOE son: la mejora de la calidad educativa partiendo desde el punto de vista de la equidad, donde todos tengan acceso a una educación de calidad y puedan lograr sus aspiraciones; desarrollar el esfuerzo compartido, es decir, el reparto de las responsabilidades y la implicación de toda la comunidad en el proceso de formación de los más jóvenes; y por último, responder a las demandas y necesidades europeas.

Así pues, veamos ahora los objetivos que plantea la LOMCE.

### **Los objetivos de la LOMCE**

La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, como su propio nombre indica pretende lograr la mejora de la calidad del sistema educativo español. Para ello propone una serie de objetivos o principios a partir de los cuales estructura su propuesta para lograr dicha mejora.

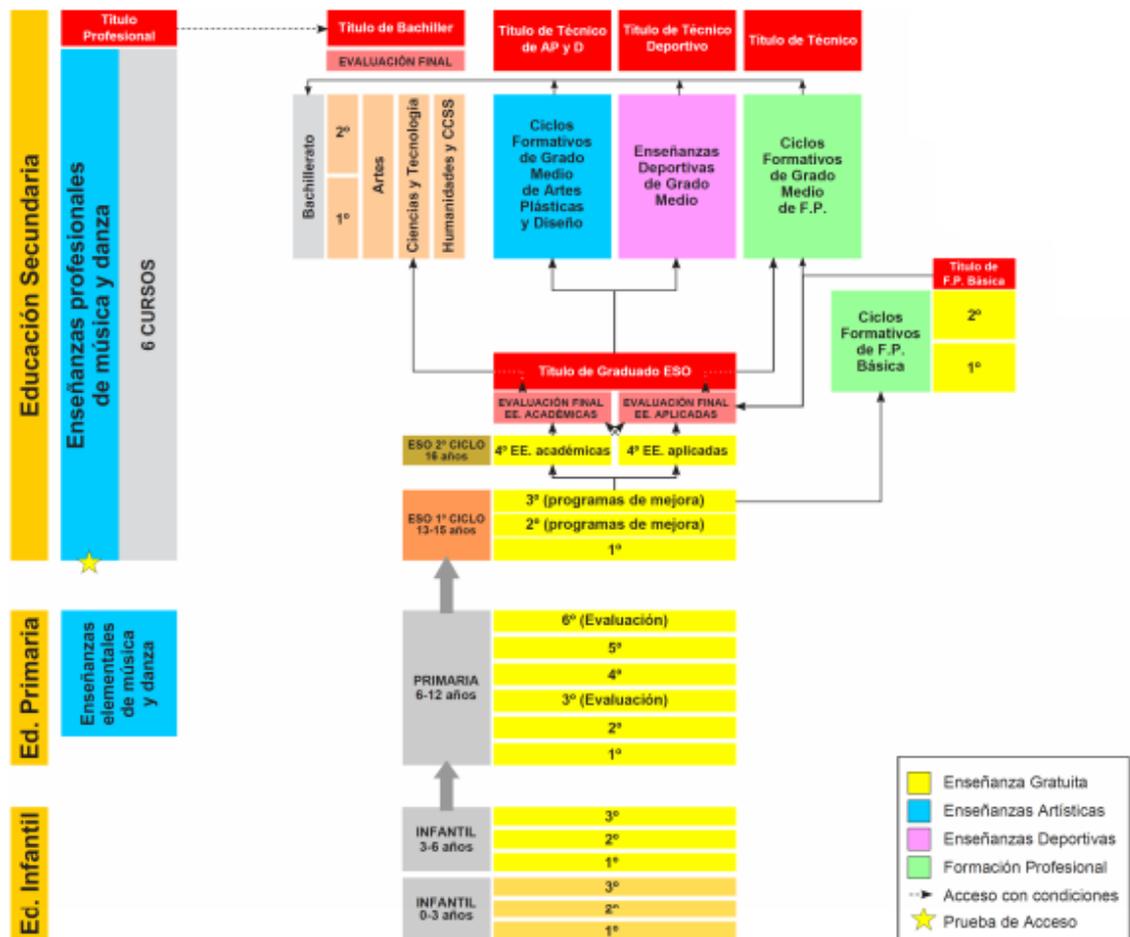
En primer lugar, se hace referencia a la importancia de la disminución del abandono escolar. La tasa de abandono escolar temprano en nuestro país es uno de los grandes déficits del sistema educativo, es por ello, por lo que la LOMCE establece la necesidad de actuar sobre este hecho para tratar de combatirlo.

Tal y como explicaba el ministro Wert (2013a) uno de los pilares en los que se sustenta la reforma es el afianzamiento de la permanencia del alumnado en el sistema. Son muchos los estudiantes que abandonan sin haber finalizado sus estudios y que por tanto, lo dejan sin la obtención del título de Educación Secundaria Obligatoria. Esto supone un gran problema para el sistema y para la sociedad puesto que no obtienen la formación mínima necesaria. Para evitar que el alumnado desista, la LOMCE esboza dos propuestas diferentes. Por un lado, traza una serie de itinerarios que permiten escoger aquello que más se ajusta a sus capacidades, intereses y necesidades. Por el otro, se potencia la Formación Profesional.

Con ambas medidas se pretende incidir en la flexibilidad de curriculum y la transitabilidad del sistema. Al hablar de transitabilidad, se está haciendo referencia al establecimiento de pasarelas que permitan al alumnado entender que la elección de un itinerario u otro no son pasos irreversibles.

El ministro de Educación, Wert (2013b) explicaba que se trata de que “haya una configuración suficientemente flexible del sistema como para que en un momento de fallo en cuanto a la consecución de resultados o simplemente una elección equivocada en un momento dado no tenga unas consecuencias irreversibles” (p. 5). Es decir, se parte del axioma de que las pasarelas, o dicho de otro modo, las elecciones realizadas por el alumnado no sean irreversibles, sino que existe la posibilidad de cambiar las opciones.

Figura 4: Extracto del sistema educativo en la LOMCE



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MECD

El segundo objetivo que se plantea la LOMCE es el aumento de la autonomía y el desarrollo de las competencias. Como se verá más adelante, esta autonomía se divide en una doble vertiente. Por un lado, se habla de dotar a las distintas comunidades autónomas de una mayor autonomía para hacer uso de sus competencias; y por el otro, se aumenta también la autonomía de los centros. Asimismo, se pretende un aumento de la autonomía docente. La Secretaria de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, Gomendio (2013a) señala que “la clave de este proceso de cambio curricular es favorecer una visión interdisciplinar y de manera especial posibilitar una mayor autonomía a la función docente” (p. 6). Esto guarda gran vinculación con el objetivo anterior, ya que se

pretende reforzar la especialización, es decir, la creación de itinerarios específicos para las diferentes ramas de la enseñanza. No obstante, esta autonomía se ha visto complementada con un aumento de las evaluaciones externas que permitan conocer el verdadero nivel del sistema educativo, o al menos, tal y como veremos más adelante esta es la idea con la que se plantea desde el gobierno el aumento de las evaluaciones externas -diagnósticas o no- tanto en primaria como en secundaria y bachillerato. Estas tendrán un carácter competencial y se enfocarán hacia la consecución de las competencias clave, guardando estrecha relación con las asignaturas troncales. De este modo se pretende comprobar si los centros están haciendo un buen uso de los recursos a partir de los resultados del alumnado en estas pruebas organizadas desde el Ministerio de Educación y que son aplicadas en los centros de todo el territorio español de manera estandarizada.

El tercer objetivo busca fomentar la determinación de un tronco común de la enseñanza. Esto se realiza a través de la reconversión del curriculum en las diferentes etapas estableciendo una nueva distribución para las materias dividiéndolas en tres bloques: troncales, específicas y de libre configuración autonómica. De este modo se garantiza una carga lectiva mínima, así como los contenidos mínimos de las asignaturas troncales. Del mismo modo, con esta distribución se pretende que en los bloques de libre configuración y específicas se dote a los centros y a las comunidades autónomas de una mayor autonomía para fijar contenidos y horarios.

Por último, se habla de lograr el equilibrio entre alcanzar los retos que plantea el siglo XXI y de corregir las debilidades del sistema. El ministro Wert (2013a) lo expresaba indicando que:

Esta reforma está orientada a que nuestro sistema educativo mire hacia los retos del siglo XXI, que nuestro sistema educativo –en un concepto que se llama en

inglés *Evidenced-based*, es decir, basado en los datos de la evidencia– apunte a la corrección de las debilidades del sistema, apunte a los casos de éxito que la experiencia internacional nos revela. (p. 6)

Por tanto, como se observa este objetivo plantea en realidad un doble objetivo partiendo de la particularidad de que no se trata de un solo elemento, sino que pretende la combinación de ambos en uno solo. Con ello se busca la actualización del sistema educativo para hacerlo competitivo a nivel mundial, y la mejora de los resultados, sobre todo teniendo en cuenta que cada vez son más países que se adhieren a las pruebas estandarizadas que permiten la comparación de resultados con los distintos países, sobre todo las conocidas pruebas PISA realizadas por la OCDE puesto que ningún país quiere estar entre las peores calificaciones cuando salen publicados los resultados. Bernal (2014) indica en este sentido que: “el principal objetivo de esta reforma es mejorar la calidad educativa partiendo de la premisa de que esta debe medirse en función de los resultados de los estudiantes” (p. 178).

El principal problema de este punto de vista es que en el sistema educativo no todo es medible y, por tanto, los resultados que plantean las pruebas objetivas no dan una muestra 100% real de lo que sucede dentro de las organizaciones educativas ya que en el interior de las aulas ocurren muchas cosas que no son mesurables y que tienen la misma importancia o en algunos aspectos incluso más, que aquellos ítems a los que se responde a través de una prueba de las denominadas de lápiz y papel.

Para concluir, señalar que a este último objetivo se le da una gran relevancia dentro de la reforma puesto que tal y como plantea Wert (2012) “la educación tiene que aplicarse a sí misma la necesidad de ser más productiva y más competitiva”(Wert: La educación tiene que aplicarse a sí misma ser más productiva, 2012). Se considera por tanto que la

educación debe mejorar no como un elemento intrínseco, no se trata de que consideremos que es necesaria llevar a cabo una mejora educativa, sino que lo verdaderamente importante es mejorar la educación para conseguir que los estudiantes españoles sean más competitivos. En un mundo cada vez más globalizado es esencial que los estudiantes estén preparados para enfrentarse a lo que sucede fuera de nuestras fronteras y por tanto una de las labores del sistema educativo es dotarlos de las herramientas que les permita desarrollar todo su potencial para que haber estudiado en nuestro sistema educativo no les suponga un impedimento para lograr una beca o un trabajo en el extranjero.

Estos son los objetivos que se plantean las reformas educativas que están siendo analizadas, no obstante, como se ha ido comentando, todos estos elementos van a ir siendo analizados de manera más detallada a lo largo de los distintos apartados planteados.

### 4.3 Calidad educativa: el objetivo prioritario

Hablar de calidad educativa resulta complicado puesto que es un término polifacético y variable que posee un significado u otro dependiendo del contexto, del momento histórico y del punto de vista ideológico del interlocutor. “la calidad en el ámbito educativo no es un término novedoso, no obstante es difícil de delimitar dado que existen tantas concepciones sobre la calidad en educación como maneras de comprender la educación misma” (Álvarez-López y Matarranz, 2019, p. 84).

El término calidad tiene su origen en el mundo económico, no proviene por tanto del ámbito puramente educativo y tiene un carácter difuso, con múltiples significados y connotaciones.

Tal y como señala Aguilar (2002) el discurso de la calidad educativa es propio de las sociedades desarrolladas, donde la escolarización ya se ha extendido a toda –o casi toda– la población.

Por tanto, en la actualidad, la búsqueda de la calidad es un elemento esencial para cualquier sistema educativo de un país desarrollado, puesto que tras lograr la completa escolarización y alfabetización funcional es necesario dar un paso más y buscar que la formación sea de la mayor calidad posible. Es por ello por lo que en la década de los 90 se inició un cambio en la concepción de la educación. Deja de buscarse una extensión horizontal en la que todos los miembros de la sociedad obtengan acceso a las escuelas, para fomentar una extensión vertical en pro de una mayor calidad educativa.

Tal y como indica Bernal (2014) “una vez conseguida esa escolarización total, la preocupación de los sistemas educativos se orientó a conseguir que la educación diera un salto cualitativo y se llevara a cabo en las mejores condiciones posibles y con los resultados mejores posibles” (p. 155).

Ahora bien, ¿qué es calidad? Según la RAE es la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo que permiten juzgar su valor. Por su parte, Gimeno Sacristán (2014) define la calidad como algo que nos produce satisfacción al alcanzarlo. Como se puede observar, esta definición hace referencia al término calidad, pero no calidad educativa. Si hacemos extensible esta definición al ámbito educativo, se entendería por calidad el factor o factores educativos que nos producen satisfacción al alcanzarlos, como podría ser altas tasas de graduación, altos resultados en las evaluaciones internacionales o el descenso de las tasas de fracaso escolar.

Por su parte, Antúnez (1994) señala que:

Podemos entender la calidad como la propiedad o condición que otorgamos a un ser, a un objeto, o a una acción (en nuestro caso la acción y el efecto de educar) según cumpla unos determinados requisitos sobre los que existe un consenso y que son reconocidos como buenos respecto a unos determinados objetivos sobre los que también existe un consenso. (p. 93)

Asimismo, Escudero (1999) entiende que:

La calidad no es una entidad física y objetiva, sino subjetiva y construida. O, lo que es lo mismo, tributaria de los sistemas de creencias, valores y juicios desde los que los individuos, grupos y colectivos sociales la definen, y en los que se apoyan para atribuirle a algo, en este caso a la educación. (p. 78).

Con todo ello, cuando hablamos de calidad entenderemos que se trata de una propiedad subjetiva, construida y cambiante en el tiempo con la que dotamos a un objeto, ser o acción, basándonos en un sistema de creencias, valores y juicios y cuya consecución nos resulta valiosa y nos produce satisfacción.

Si definir calidad resulta una tarea de gran complejidad, cuando se habla de calidad educativa o en educación, el asunto se complica todavía más. Si el término calidad ya implica un componente ideológico, al añadir el de educación —que ya conlleva dicho aspecto— aún resulta más complicado.

De acuerdo con el diccionario de Ciencias de la Educación, la calidad de la enseñanza es: la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a un sistema de enseñanza que permiten apreciarlo como igual, mejor o peor que otro sistema. Relación que existe entre los objetivos formulados por un sistema educativo y los resultados alcanzados (Santillana, 1983).

En su definición las organizaciones supranacionales han jugado un papel esencial ya que tienen grandes influencias y repercusiones en las reformas planteadas en los distintos sistemas educativos. Así, para la OCDE la calidad educativa es aquella que asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equipararles para la vida adulta. Mientras que la UNESCO entiende que la calidad educativa es dar a los educandos una educación que responda a sus necesidades y resulte pertinente para su vida. Entendiendo que una educación de calidad es un derecho de todos y no un privilegio al que sólo unos pocos afortunados tienen acceso. Asimismo, en Tesouro la definen como el nivel alcanzado en la realización de los objetivos educativos.

Por último, la Unión Europea lanzó en el año 2012 “un nuevo concepto de educación” (Comisión Europea, 2012) donde se fomenta la calidad educativa en función de la productividad que aportan los conocimientos. Va íntimamente ligada al término empleabilidad. Así pues, las acciones que plantean para la mejora de la misma, en líneas generales, no pierden de vista el sistema productivo.

Una de las características de la calidad educativa es que en muchas ocasiones se rige por la idea de que se debe medir por los resultados que obtienen los estudiantes, no obstante, no se debe obviar que existen otros indicadores de calidad educativa que van más allá de los resultados.

La calidad del sistema educativo puede ser medida desde distintas vertientes dependiendo del concepto de ella que tengamos, aunque existen ítems que están socialmente aceptados como factores de calidad educativa. Delibes (2005) señala que para lograr una educación de calidad es necesario contar con un profesorado bien formado, un equipo directivo que sea capaz de llevar a cabo una buena gestión y administración y que el clima de convivencia del centro sea bueno.

Por tanto, no se habla de calidad entendida sólo con buenos resultados, sino que para lograrla es necesario mucho más. Esto se debe a que obtener dichos resultados requiere de la conjugación de gran cantidad de factores, no se obtiene por ciencia infusa, ni por una sola actuación de ahí que resulte tan complicado lograr un sistema educativo de éxito.

Uno de los elementos clave para lograr la tan ansiada calidad educativa es la formación del profesorado, ya que como señalan Taranbini y Bonal (2016) su calidad y reconocimiento son una de las claves para lograr el éxito educativo. En este mismo sentido se expresan Barber y Moushed (2008) al indicar que los sistemas educativos con mayores éxitos son aquellos que han logrado tener a las personas más aptas como docentes y las han formado para lograr convertirlos en instructores eficientes, implementaron a su vez medidas de apoyo para facilitar una docencia de excelencia, ya que se considera que “el impacto de la calidad del profesorado sobre los resultados es casi siete veces superior al de una reducción significativa del número de alumnos por aula” (López Rupérez, 2009, p. 13). Por tanto, si lo que se pretende es lograr un sistema

educativo de calidad es de gran importancia que el profesorado esté lo mejor formado posible, así como que esté motivado y disponga de los recursos necesarios para poder llevar a cabo su tarea.

Ahora bien, estas condiciones no siempre se dan y se culpa a los docentes de la falta de calidad del sistema. Esta situación nos lleva a la reflexión que planteaba Escudero (1992b):

en qué medida se están generando condiciones y apoyos para que las escuelas puedan llevar desde dentro procesos de autorrevisión y mejora, de trabajo colegiado entre los profesores y de centramiento en su práctica como eje preferente para la mejora misma; en qué medida se está prestando atención a la potenciación y capacitación de un liderazgo realmente pedagógico, tanto fuera como dentro de los centros, que esté pensando más como dinamizador de sus procesos internos de mejora que como correa de transmisión de las directrices e intereses de la administración, aun cuando estos últimos sean legítimos y no descartables. (p. 294)

Otro factor de calidad educativa íntimamente ligada con el profesorado es la autonomía pedagógica y de gestión, que afecta tanto a los docentes como a los directores y gestores de los centros. El Informe Delors (1996) especifica la necesidad de dotar a los centros de autonomía y de descentralizar los sistemas educativos para lograr la calidad educativa.

Por su parte, Gairín (2005a) define la autonomía señalando que:

el desarrollo de la autonomía debe entenderse, de todas maneras, como un medio a disposición de los centros para su propio desarrollo y en la línea de mejorar el servicio de calidad que desean la sociedad y sus ciudadanos. A través de ella, se

trata de movilizar a los actores educativos y sociales, y contribuir a dinamizar las instituciones gracias a los procesos de participación que posibilita ya crear proyectos educativos que permitan dar identidad y cohesión a las comunidades educativas. (p. 68)

Dotar a los centros de esta mayor autonomía nos lleva a otro de los factores de calidad, que no es otro que el papel de la dirección y el liderazgo pedagógico, puesto que este está considerado como otro de los indicadores de calidad del sistema educativo. No se trata de que las instituciones educativas posean una mayor autonomía, sino que para que se aumente la calidad es necesario que se implemente bajo una dirección eficaz, donde el director y el equipo directivo conozcan sus funciones y sean capaces de dotar al centro de una dirección de calidad, ya que tal y como señala López Rupérez (2009) la calidad de la dirección es condición imprescindible para lograr un centro de calidad. Asimismo, añade que no se puede tener un buen centro con un mal director ni un mal centro con un buen director.

Como se verá más adelante el papel que juegue la dirección y el equipo directivo va a ser fundamental para el correcto funcionamiento del centro, por esto es necesario que estén bien formados y asesorados<sup>9</sup> para que puedan realizar su tarea de la mejor manera posible y de este modo obtener resultados óptimos.

En los últimos años hay una fuerte preocupación por el papel de los equipos directivos y es por ello por lo que se les está prestando tanta atención. Tanto es así que “el liderazgo de la dirección ha pasado a formar parte de la agenda de la OCDE y de la Unión Europea en materia de mejora escolar” (López Rupérez, 2009, p. 18).

---

<sup>9</sup> Actualmente el papel de asesoramiento es labor de la inspección educativa que actúa como conector entre la Administración y los centros docentes.

Por último, señalar también que consideraremos indicadores de calidad unos aspectos u otros dependiendo del concepto de educación que tengamos. Así, desde una corriente neoliberal se tenderá a primar elementos como la descentralización, la privatización, la eficacia y la eficiencia, así como el control de los resultados y la evaluación. Mientras que tanto desde la vertiente socialdemócrata, así como desde la tercera vía se da una mayor importancia a que todos los miembros de la sociedad tengan las mismas posibilidades y puedan acceder y obtener buenos resultados.

Veamos pues cómo se enfoca la calidad en las dos últimas reformas educativas que se han llevado a cabo en nuestro país.

### **El enfoque de la calidad en la LOE**

En los últimos años se ha hablado mucho de la importancia del fomento de la calidad y de mejorar los sistemas educativos. Esto resulta de gran relevancia ya que denota una creciente preocupación por la formación de los más jóvenes y por ello se le debe prestar especial atención.

La Ley Orgánica de Educación ya señala en su preámbulo la importancia de lograr la calidad, pero para todos, sin exclusiones, estableciéndola como uno de los principios de la reforma.

Su retórica dota de gran relevancia a la calidad, haciendo mención a su importancia tanto en el preámbulo como a lo largo de todo el articulado. Tanto es así que inicia su articulado hablando de los principios y fines de la educación y ya en su artículo 1: *principios*, apartado *a* expone uno de sus axiomas principales: “a) La calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y

circunstancias” (LOE, 2006, art. 1.a). En este mismo artículo, en el apartado *m* se señala también que la función docente es otro de los factores de calidad del sistema educativo, estableciendo de este modo ya las bases que posteriormente se verán reforzadas en los artículos referentes al profesorado.

Como se puede observar en un primer momento, se asienta como principio fundamental de la calidad el hecho de ir unida a la equidad, donde no basta con que el alumnado obtenga buenos resultados, sino que es de gran importancia que todos los alumnos y alumnas, procedan de donde procedan tengan las mismas oportunidades educativas, puesto que consideran que no puede haber calidad si no va unida a la equidad, tal y como indicaba la diputada del PSOE, Serna (2005b) “calidad y equidad. Quiero subrayarlos, ya que son los principios y los fines que van a sustentar y a estructurar toda la ley” (p. 11). Pero, no solamente el PSOE lo entendía como un binomio indisoluble, sino también otros partidos del arco parlamentario, y así lo expresaba la diputada de Izquierda Unida, García Suárez (2005a) en la Comisión de Educación al señalar que:

No entendemos la calidad sin equidad, y tampoco entenderíamos la equidad sin una calidad máxima, no de mínimos. Queremos una calidad máxima, queremos que a aquellos niños y a aquellos jóvenes que puedan avanzar a una mayor velocidad se les dé todo lo que necesiten para hacerlo, y que los que no puedan ir a esa velocidad tengan también todas las condiciones para aprovechar al máximo sus posibilidades. (p. 13)

Este comentario tiene una gran significatividad si se tiene en cuenta que la LOE plantea una reforma de la LOGSE entendiendo que a pesar de los logros alcanzados por esta, era necesario aumentar la calidad educativa. Del mismo modo el artículo 2, que hace referencia a los *finés de la educación*, en su segundo apartado indica que:

2. Los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, la cualificación y formación del profesorado, su trabajo en equipo, la dotación de recursos educativos, la investigación, la experimentación y la renovación educativa, el fomento de la lectura y el uso de bibliotecas, la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, la función directiva, la orientación educativa y profesional, la inspección educativa y la evaluación. (LOE, 2006, art. 2)

Como se puede observar desde los primeros artículos de la LOE se establece de manera bastante explícita el concepto de calidad educativa reseñando cuáles son los elementos a destacar y a tener en cuenta en este sentido, prestando una especial atención, al menos a nivel teórico, a la formación del profesorado, tal y como se refleja en los artículos 102 y 103 de la misma.

En relación con la formación del profesorado se encuentra la relevancia de la formación de los docentes especialistas, que deben contar con una formación específica que les permita desarrollar su labor con la máxima calidad posible. No obstante, desde la retórica de la reforma son conscientes de que en ocasiones no es posible contar con este profesorado, puesto que las circunstancias no lo permiten, como puede suceder en algunas pequeñas poblaciones donde es el propio profesor tutor quien tiene que ejercer también como docente especialista, esta realidad se tiene en cuenta en el artículo 112 al plantear que:

las administraciones educativas facilitarán que aquellos centros que, por su número de unidades, no puedan disponer de los especialistas a los que se refiere el artículo 93 de esta Ley, reciban los apoyos necesarios para asegurar la calidad de las correspondientes enseñanzas. (LOE, 2006, art. 112).

Por otro lado, para lograr la calidad educativa es necesario contar no sólo con unos profesionales bien preparados y formados, sino que además se requiere de la dotación de espacios y materiales que les permita ejercer su tarea en las condiciones óptimas. Este aspecto también se tiene en consideración en la retórica de la reforma, al enunciar en el artículo 157 los recursos que son necesarios para lograr la calidad y el éxito educativo.

1. Corresponde a las Administraciones educativas proveer los recursos necesarios para garantizar, en el proceso de aplicación de la presente Ley:

a) Un número máximo de alumnos por aula que en la enseñanza obligatoria será de 25 para la educación primaria y de 30 para la educación secundaria obligatoria.

b) La puesta en marcha de un plan de fomento de la lectura.

c) El establecimiento de programas de refuerzo y apoyo educativo y de mejora de los aprendizajes.

d) El establecimiento de programas de refuerzo del aprendizaje de las lenguas extranjeras.

e) La atención a la diversidad de los alumnos y en especial la atención a aquellos que presentan necesidad específica de apoyo educativo.

f) El establecimiento de programas de refuerzo del aprendizaje de las tecnologías de la información y la comunicación.

g) Medidas de apoyo al profesorado.

h) La existencia de servicios o profesionales especializados en la orientación educativa, psicopedagógica y profesional. (LOE, 2006, art. 157)

Tal y como señalan Cabrera Hernández y Cruz Vadillo (2016):

Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al logro nacional. Los criterios de mejora a la calidad deben aplicarse a la capacitación de profesores, la actualización de programas de estudio y su enseñanza y recursos didácticos. Un rubro que se atenderá es la modernización y mantenimientos de la infraestructura educativa, así como lograr una mayor articulación entre los tipos y niveles y dentro de cada uno de ellos. (SEP, 2009, p. 208)

Como se puede extraer de la cita anterior, es importante conjugar muchos factores para lograr la calidad educativa.

De entre todos estos recursos que la Ley dice que deben ser efectivos, es destacable el trabajo del fomento de la lectura, ya que en la LOE cobra un papel muy relevante, estableciéndose la necesidad de crear por parte de todos los centros un plan de lectura, y además en el articulado se señala –tal vez de manera un tanto imprecisa<sup>10</sup>—que es obligatorio que se dedique un tiempo diario a la misma. Vinculado con la lectura y su desarrollo, se mejora la calidad educativa también a través del uso de las bibliotecas escolares como espacios de fomento de la lectura y como centro de recursos para la formación integral del alumnado.

Otro de los factores que dotarán de calidad al sistema educativo es la autonomía que posean los docentes para hacer uso de los recursos, espacios y tiempos de los que

---

<sup>10</sup> Se señala como una manera imprecisa porque lo que dice la reforma es que se debe dedicar un tiempo diario al fomento de la lectura, pero no se indica ni cuánto, ni cómo se debería llevar a cabo este, lo que ha llevado a que en cada centro o incluso en cada aula se tomen decisiones totalmente diferentes en este sentido. Existen centros donde los primeros treinta minutos de la jornada se dedican a llevar a cabo lectura por parte del alumnado, mientras que otros deciden que con las actividades del aula ya se cubre “ese tiempo”. Del mismo modo tampoco se especifica si debe ser lectura individual, en voz alta, en voz baja, en grupos... por tanto los docentes hacen uso de su libertad de cátedra y de su autonomía didáctica para interpretar la propuesta.

disponen. Para ello la LOE establece que los centros dispondrán autonomía pedagógica, de organización y gestión, así como para elaborar, aprobar e implementar el proyecto educativo de centro y las normas de gestión del mismo (Art. 120). De este modo, se les posibilita llevar a cabo experimentaciones y planes de trabajo, siempre que estas no impongan aportaciones de las familias ni exigencias a la Administración. Es decir, siempre que no supongan un coste añadido ya sea en recursos materiales o personales.

Por tanto, como se puede ver, los centros poseen una mayor autonomía para llevar a cabo el proyecto educativo que más se adapte a las necesidades contextuales del centro, así como el proyecto de dirección de este. No obstante, dotar a los centros de una mayor autonomía implica también una mayor responsabilidad puesto que las Administraciones educativas están delegando en los centros. Es por ello por lo que, como se suele decir, un gran poder conlleva una gran responsabilidad y en este caso una mayor cuota de autonomía hace necesario que los centros rindan cuentas, y esto se realiza en muchas ocasiones a través de las evaluaciones.

En este sentido, el artículo 106 de la Ley Orgánica de Educación señala que: “a fin de mejorar la calidad de la enseñanza y el trabajo de los profesores, las Administraciones educativas elaborarán planes para la evaluación de la función docente, con la participación del profesorado” (LOE, 2006, art. 106).

Cada vez es más frecuente la evaluación de los sistemas educativos, sobre todo, desde que PISA ha cobrado tanta importancia, ya que permite y facilita la comparación de los sistemas educativos a nivel mundial. Este hecho ha llevado a los países a buscar mejorar sus sistemas para quedar entre los mejor parados del ranking, haciendo que muchos de ellos hayan comenzado a implementar sistemas de evaluación externa.

Como plasma González Torres (2003) “el interés por la mejora de la calidad de la educación ha ido unido a una creciente preocupación por la evaluación de diferentes aspectos del sistema educativo” (p. 64). En cierto sentido, se considera que a través de la evaluación del sistema educativo se puede calcular la calidad del mismo, y así se refleja en el artículo 140 de la LOE: *Finalidad de la evaluación* cuando señala que:

1. La evaluación del sistema educativo tendrá como finalidad:

a) Contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación.

b) Orientar las políticas educativas.

c) Aumentar la transparencia y eficacia del sistema educativo. (LOE, 2006, art. 140)

La LOE introduce como novedad las evaluaciones de diagnóstico<sup>11</sup>, tanto en la etapa de educación primaria como de secundaria obligatoria, y estas tendrán carácter orientador e informativo, tanto para el centro como para las familias. Durante las sesiones parlamentarias en la Comisión de Educación –del Senado y del Congreso— el tema de las evaluaciones como factor de calidad se debatió con intensidad, llegando a la conclusión expresada, por el miembro del Partido Popular, Calomarde (2005c) de que “la evaluación es el factor probablemente más importante para todos para garantizar el control y la eficacia de la calidad del sistema educativo” (p. 35).

Las evaluaciones externas sufrieron muchas críticas puesto que los distintos grupos parlamentarios no tienen el mismo punto de vista y se realizan muchas críticas a la LOE entendiendo que no se le da suficiente peso a las evaluaciones y sin estas no es

---

<sup>11</sup> Cabe recordar que con la LOCE ya se introducían las evaluaciones externas, aunque nunca llegó a aplicarse.

posible la mejora de la calidad. Así lo expresaba en la Comisión de Educación el senador por el grupo parlamentario Popular, Abejón Ortega (2006):

No puede haber calidad en una ley que no sitúa la riqueza de los contenidos y el conocimiento de los mismos en el eje director de la misma, unos contenidos en los que no priman los universales por encima de los particularismos y además aparecen nuevos contenidos de adoctrinamiento político. (p. 4)

En este planteamiento se puede observar cómo desde la óptica del Partido Popular uno de los ejes principales de la calidad educativa son los contenidos curriculares que pueden ser evaluados a través de una prueba final. Se fomenta el conocimiento memorístico basado en la repetición de hechos y en la memorización de aspectos que pueden ser medidos a través de los test. Las materias o áreas centradas en el desarrollo del pensamiento, de la crítica o del crecimiento personal pierden valor de acuerdo con los principios de este grupo.

Este punto de vista se contrapone a la perspectiva de evaluación que plantea el PSOE en la LOE. Desde su punto de vista, las evaluaciones generales se deben realizar para la mejora del sistema, no se trata de evaluaciones finales que van a tener consecuencias punitivas para el alumnado, sino que pretenden dotarlas de una función de diagnóstico, así lo explicaba Sansegundo (2004):

Otra novedad importante del informe se refiere a las evaluaciones de diagnóstico. Se propone una evaluación al final del cuarto curso de primaria y otra en el segundo de enseñanza secundaria obligatoria, cuando aún se está a tiempo de mejorar el rendimiento de estos alumnos en cada una de estas asignaturas. (p. 4). En este sentido, se trata de evaluar al alumnado en un momento en el cual todavía se está a tiempo de actuar sobre las dificultades para poder subsanarlas. La idea es que se lleve a cabo la evaluación a

mitad de la etapa para de este modo tener suficiente tiempo para poder actuar sobre las dificultades, implementar planes de mejora y lograr subsanar aquellos aspectos en los que se encuentren dificultades, no sólo a nivel individual, sino a nivel de aula e incluso de centro.

Por su parte, los equipos directivos van a jugar un papel esencial a la hora de mejorar la calidad de los centros educativos que dirigen, por ello el título V: *Participación, autonomía y gobierno de los centros* es clave para el fomento de la calidad. Como señala el miembro del PP, Laguna Peña (2006):

El título V es clave para la calidad de la Educación, que debe partir de unos objetivos claros y pasar por una dirección con preparación, pero también con autoridad, con unos objetivos directivos innovadores, pero con las competencias que les hagan posible asumir la responsabilidad y el liderazgo pedagógico organizativo y de convivencia de los centros. (p. 6)

A pesar de la gran importancia que tiene el papel de la dirección en la calidad educativa, no nos detendremos en este momento en ella, sino que se profundizará en estos y otros aspectos relativos a esta más adelante.

Lo que no se debe obviar en relación con ello es que una buena dirección va a facilitar o a dificultar otro de los aspectos clave en la calidad educativa, como es el clima de convivencia del centro.

Dentro de las organizaciones educativas los y las estudiantes pasan muchas horas al día, se podría considerar como su segunda casa, ya que, si se descuentan las horas que pasan durmiendo, es el espacio donde pasan más tiempo diariamente. Por ello es necesario que dentro del centro educativo se sientan cómodos y seguros. Por esta razón el clima de convivencia va a ser un factor esencial de calidad educativa. Si el alumnado no se siente

seguro, se siente amenazado –como cada vez es más frecuente con el aumento de casos de bullying o acoso escolar— no va a poder aprovechar las oportunidades educativas que se le están ofreciendo, por tanto, es esencial que desde los centros se fomente un clima positivo, tanto a nivel de aula como de centro, incluyendo las buenas relaciones entre los miembros del profesorado y con las familias.

Un clima de convivencia óptimo es esencial y los grupos parlamentarios son conscientes de ello y así lo manifestaron en diversas ocasiones en la Comisión de Educación miembros de los distintos grupos parlamentarios. El Partido Popular indicaba que:

El clima escolar, se ha resaltado ya aquí en esta Comisión, es básico, señorías, para favorecer el rendimiento y los resultados escolares. Las faltas de orden y de disciplina tienen mucho que ver con la devaluación de la exigencia académica y con la devaluación del esfuerzo. (Sainz García, 2005, p. 22)

Por su parte, Pigem i Palmés (2005c), de CiU, añade a la idea anterior que estudios internacionales señalan la importancia de un buen clima para mejorar la calidad educativa.

Una de las condiciones que el informe PISA señalaba para obtener buenos resultados en cuanto a calidad de la educación era la necesidad de un buen clima escolar, y un buen clima escolar requiere que la dirección de los centros tenga los instrumentos legales y normativos adecuados para dar respuesta a las alteraciones que por este clima escolar se puedan producir. (p. 19).

Como se observa, no se trata solo de mejorar la convivencia del centro a través de actuaciones puntuales, sino que se requiere que se lleven a cabo medidas institucionales que favorezcan la convivencia, hecho que dio origen a los planes de convivencia en los centros educativos.

Así pues, estos son los principales elementos de calidad educativa que aparecen reflejados en la Ley Orgánica de Educación, los cuales no han quedado exentos de críticas puesto que los no partidarios de la reforma manifestaron su disconformidad con algunos de los aspectos que se pretendían fomentar, considerando que la LOE rebajaba los niveles educativos en pro de una mayor equidad y así lo expresaba Abejón Ortega (2006) cuando indicaba que:

ahora el gran reto es la calidad, calidad que esta ley abandona, no conduce a ella. Nosotros creemos que el alumno tiene que tener exámenes, tiene que hacer un esfuerzo, tiene que haber una disciplina en las aulas, donde el profesor esté motivado, ilusionado y donde se resuelvan los graves problemas que en estos momentos tienen las aulas, motivando también al alumno. (p. 15)

Por último, es importante recordar que la calidad del sistema y los buenos resultados del alumnado no serán posibles si estos no se esfuerzan y trabajan para lograrlo. Para ello es de gran relevancia que se los motive. El aprendizaje es una tarea compleja y el alumnado debe entender que debe trabajar y esforzarse para lograrlo. No obstante, el punto de vista que se plantea en la LOE y en la LOMCE al respecto difiere.

Desde el grupo parlamentario Popular se plantea el esfuerzo como un elemento fundamental en el que se debe incidir para mejorar los rendimientos (Nasarre, 2005a). Mientras que por su parte desde el grupo parlamentario socialista consideran la importancia de la implicación de toda la comunidad educativa y no sólo del alumnado para lograrla. Esto implica que desde su perspectiva el esfuerzo no debe realizarlo sólo el alumnado, sino que todos los miembros de la sociedad, como parte de la comunidad educativa, deben implicarse en el proceso enriqueciéndolo y mejorándolo. Vivimos en el siglo XXI, el maestro hoy en día ya no es la única fuente de saber e información y el

alumnado no sólo aprende dentro de las escuelas sino que cada vez más, la educación no formal va ganando un mayor relevancia, por tanto, todos los miembros de la sociedad en mayor o menor medida vamos a contribuir a la formación de los más jóvenes. Por esto es necesario que todos hagamos un esfuerzo para lograr lo que en términos de M<sup>a</sup> Jesús Sansegundo (2004) es un “esfuerzo compartido para educar a todos entre todos” (p. 3).

Esta voluntad de colaboración y esfuerzo compartido ya aparece en el libro verde previo a la reforma titulado “una educación de calidad para todos y entre todos” publicado por el MEC en el año 2004, donde se manifestaba la intencionalidad de buscar la participación de toda la comunidad no solo en la reforma, sino en todo el proceso educativo de los más jóvenes, tal y como se analizará en posteriores páginas.

Para concluir este apartado, también se debe tener en cuenta cómo han evolucionado estos elementos desde el anteproyecto al texto consolidado.

Tabla 5: Comparación de los elementos relacionados con la calidad en la LOE desde el anteproyecto a la redacción final.

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Preámbulo</b> Además, con el fin de evitar el abandono escolar temprano, abrir expectativas de formación y cualificación posterior y facilitar el acceso a la vida laboral, se establecen programas de cualificación profesional inicial destinados a jóvenes mayores de dieciséis años y menores de veintiuno que no hayan obtenido el título de graduado en educación secundaria obligatoria, a los que excepcionalmente podrán acceder alumnos</p>	<p><b>Preámbulo</b> Además, con el fin de evitar el abandono escolar temprano, abrir expectativas de formación y cualificación posterior y facilitar el acceso a la vida laboral, se establecen programas de cualificación profesional inicial destinados a alumnos mayores de dieciséis años que no hayan obtenido el título de graduado en educación secundaria obligatoria</p>	<p><b>Preámbulo</b> Además, con el fin de evitar el abandono escolar temprano, abrir expectativas de formación y cualificación posterior y facilitar el acceso a la vida laboral, se establecen programas de cualificación profesional inicial destinados a alumnos mayores de dieciséis años que no hayan obtenido el título de Graduado en educación secundaria obligatoria</p>

mayores de 15 años que no estén en condiciones de finalizar con éxito la etapa		
<p><b>Artículo 10</b></p> <p>1. Para contribuir a la mejora de la calidad de la educación, las Administraciones educativas facilitarán el intercambio de información y la difusión de buenas prácticas educativas o de gestión de los centros docentes.</p>	<p><b>Artículo 10</b></p> <p>1. Corresponde a las Administraciones educativas facilitar el intercambio de información y la difusión de buenas prácticas educativas o de gestión de los centros docentes, a fin de contribuir a la mejora de la calidad de la educación.</p>	
<p><b>Artículo 10</b></p> <p>2. Las Administraciones educativas proporcionarán los datos necesarios para la elaboración de las estadísticas educativas nacionales e internacionales que corresponde efectuar al Estado y harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa.</p>	<p><b>Artículo 10</b></p> <p>2. Las Administraciones educativas proporcionarán los datos necesarios para la elaboración de las estadísticas educativas nacionales e internacionales que corresponde efectuar al Estado, las cuales contribuyen a la gestión, planificación, seguimiento y evaluación del sistema educativo, así como a la investigación educativa. Asimismo, las Administraciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa.</p>	

Fuente: Elaboración propia

Como se ha podido observar la Ley Orgánica de Educación pretende promover la calidad educativa a lo largo de todo su articulado. Así pues, veamos cómo se refleja la calidad educativa en la LOMCE.

## **Enfoque de la calidad en la LOMCE**

La calidad es un elemento esencial en la LOMCE, tanto es así que el propio título de la reforma ya lo señala, eligiendo como nombre para la misma la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa. Este hecho ya denota que para el Partido Popular la calidad educativa es un factor crucial<sup>12</sup>. Analicemos ahora, cuál es el concepto de calidad educativa que se encuentra dentro del articulado.

En el preámbulo, los redactores de la reforma plantean la perspectiva que tienen de calidad educativa, estableciéndola como el elemento esencial, plasmando que:

Solo desde la calidad se podrá hacer efectivo el mandato del artículo 27.2 de la Constitución española: «La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». (LOMCE, 2013, preámbulo)

Asimismo, en la exposición de motivos se explica cuáles son los elementos fundamentales que se van a promover para mejorar la calidad educativa. Esta mejora es el objetivo por excelencia de la LOMCE.

Como ya se ha comentado vivimos en la era digital, estamos interconectados, por ello los estudios realizados y publicados por las organizaciones supranacionales van a tener un papel de gran relevancia.

El portavoz de Educación del PP en la Comisión de Educación y Ciencia en el Senado, Peral Guerra (2013) lo explica señalando que:

---

<sup>12</sup> Ya lo habían hecho latente con la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad Educativa (LOCE).

la Lomce ha pretendido aplicar las buenas prácticas de países que han conseguido mejorar la educación y los resultados de los alumnos: la simplificación del currículo, con garantía de homogeneidad de conocimientos comunes; el refuerzo de los conocimientos instrumentales; la flexibilización de las trayectorias, con voluntariedad, permeabilidad y reversibilidad; las evaluaciones externas censales; la promoción de la formación profesional dual y también de la formación profesional básica; una alternativa de calidad para tantos alumnos de quince años que antes abandonaban el sistema educativo; la autonomía y especialización de los centros, con transparencia en resultados y rendición de cuentas; la cultura del esfuerzo y la excelencia, así como reconocer a los padres como primeros responsables de la educación de sus hijos. El sistema educativo debe contar con la familia y confiar en sus decisiones. (p. 20)

A través de estas acciones se pretende desde el punto de vista del Partido Popular fomentar la calidad educativa y mejorar los resultados de los alumnos, tal y como aparece reflejado en la exposición de motivos.

Con la publicación de los ránquines internacionales surge la necesidad de mejorar los resultados de España ya que a pesar de que en determinados aspectos no salimos muy mal parados, se puede mejorar en gran cantidad de aspectos. Es en estos resultados en los que se basa el equipo del gobierno para justificar la reforma educativa, a la que denominan como Ley para la Mejora de la Calidad Educativa, dejando latente su fomento.

Por tanto, es a través de estos resultados, sobre todo de los informes realizados por la OCDE que se justifica la necesidad de emprender una nueva reforma educativa que permita mejorar, y así lo expresa M<sup>a</sup> José Catalá (2013), exconsejera de Educación de la Comunidad Valenciana en el Senado, cuando indicaba que:

El sistema educativo español actual necesita de la ley orgánica para la mejora de la calidad educativa con el fin de invertir la tendencia negativa que arrojan las estadísticas nacionales e internacionales, y esto es posible con la aplicación de la Lomce, porque propicia un modelo educativo equilibrado, sostenible y trabajado, porque las comunidades autónomas hemos trabajado y mucho en esta ley orgánica. (p. 35)

Para mejorar la calidad es necesario contar con el profesorado y hacerlo participe de la reforma, no obstante, en la LOMCE no se toman medidas para mejorar las condiciones del profesorado, sino más bien al contrario. Se les añaden nuevas funciones, al mismo tiempo que se fiscaliza su trabajo a través de las evaluaciones externas, entendidas por muchos docentes como una forma de control encubierta de su trabajo y una intromisión en sus funciones.

Otro de los aspectos de calidad del sistema educativo son los recursos de los que se disponen y el uso que se hacen de los mismos. En la LOMCE se entiende la eficacia y la eficiencia como uno de los principios básicos de calidad del sistema, ya que parte de una visión neoliberal. Por ello “en el artículo 58 se modifica el artículo 109 de la LOE, hablando del principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos como garantía de la calidad de la enseñanza” (Bernal, 2014, p.179).

El uso de estos recursos va a ser clave, por ello desde la modificación 57 de la LOE se señala que las Administraciones educativas dispondrán los medios necesarios para el máximo desarrollo del alumnado, así como la adquisición de los objetivos establecidos. El aspecto más relevante en este sentido es que se realizarán planes específicos para centros donde se escolaricen alumnos en desventaja social.

En cuanto al uso de los recursos como factor de calidad, destaca la redacción del artículo 122bis que queda redactado de la siguiente manera:

**«Artículo 122 bis.** *Acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes.*

1. Se promoverán acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes, mediante el refuerzo de su autonomía y la potenciación de la función directiva, según establezcan el Gobierno y las Administraciones educativas.

Dichas acciones comprenderán medidas honoríficas tendentes al reconocimiento de los centros, así como acciones de calidad educativa, que tendrán por objeto el fomento y la promoción de la calidad en los centros.

2. Las acciones de calidad educativa partirán de una consideración integral del centro, que podrá tomar como referencia modelos de gestión reconocidos en el ámbito europeo, y habrán de contener la totalidad de las herramientas necesarias para la realización de un proyecto educativo de calidad. A tal fin, los centros docentes deberán presentar una planificación estratégica que deberá incluir los objetivos perseguidos, los resultados a obtener, la gestión a desarrollar con las correspondientes medidas para lograr los resultados esperados, así como el marco temporal y la programación de actividades.

La realización de las acciones de calidad educativa estará sometida a rendición de cuentas por el centro docente.

3. El proyecto educativo de calidad supondrá la especialización de los centros docentes, que podrá comprender, entre otras, actuaciones tendentes a la especialización curricular, a la excelencia, a la formación docente, a la mejora del

rendimiento escolar, a la atención del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, o a la aportación de recursos didácticos a plataformas digitales compartidas.

Los resultados de las acciones se medirán, sobre todo, por las mejoras obtenidas por cada centro en relación con su situación de partida.

Las acciones de calidad educativa, que deberán ser competitivas, supondrán para los centros docentes la autonomía para su ejecución, tanto desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos como de los recursos materiales y financieros.

4. Para la realización de las acciones de calidad, el director del centro dispondrá de autonomía para adaptar, durante el período de realización de estas acciones, los recursos humanos a las necesidades derivadas de los mismos. Las decisiones del director deberán fundamentarse en los principios de mérito y capacidad y deberán ser autorizadas por la Administración educativa correspondiente, que se encargará de que se cumpla la normativa aplicable en materia de recursos humanos. La gestión cuentas. El director dispondrá de las siguientes facultades:

- a) Establecer requisitos y méritos específicos para los puestos ofertados de personal funcionario docente, así como para la ocupación de puestos en interinidad.
- b) Rechazar, mediante decisión motivada, la incorporación a puestos en interinidad de personal docente procedente de las listas centralizadas. Esta decisión deberá ser refrendada por la Administración educativa correspondiente.
- c) Cuando el puesto se encuentre vacante, sin estar cubierto de manera definitiva por funcionario de carrera docente, y exista financiación adecuada y suficiente,

proponer, de forma motivada, la prórroga en la comisión de servicios del funcionario de carrera docente que hubiera venido ocupando el puesto de forma provisional o, en su caso, el nombramiento de nuevo en el mismo puesto del funcionario interino docente que lo venía desempeñando, cuando, en ambos supuestos, habiendo trabajado en los proyectos de calidad, sean necesarios para la continuidad de los mismos. En todo caso, en la propuesta deberá quedar debidamente justificada la evaluación positiva del funcionario en el desarrollo de su actividad dentro del correspondiente proyecto de calidad, así como la procedencia e importancia de su continuidad en el puesto que venía desarrollando dentro del proyecto para asegurar la calidad y la consecución de objetivos.

Las Administraciones educativas favorecerán el ejercicio de la función directiva en los centros docentes, dotando a los directores de la necesaria autonomía de gestión para impulsar y desarrollar las acciones de calidad educativa.

5. La actividad realizada por el personal afecto a la ejecución de las acciones de calidad educativa, con una valoración positiva, deberá serle reconocida tanto en la provisión de puestos de trabajo como a efectos de carrera profesional, entre otros.» (LOMCE, 2013, art. 122bis)

Como se observa, uno de los aspectos para mejorar la calidad señalados en el artículo anterior es el fomento de la autonomía y de la función directiva. Autonomía para crear un proyecto educativo de calidad, siempre acompañado de la rendición de cuentas por parte del centro y un aumento de poder en la figura del director, al que ahora se le da la posibilidad de seleccionar el perfil docente de las plazas que se oferten, así como la contratación y/o renovación de los mismos, siempre de manera justificada y refrendado todo ello por la Administración. Esto tal y como plasma Bernal (2014) “supondrá la especialización de los centros docentes” (p. 179).

Como se ha mostrado, la autonomía de los centros y de los docentes es esencial para mejorar la calidad educativa tal y como lo justifica el ministro Wert (2013b):

en primer lugar, que es difícil conseguir sistemas educativos de buen rendimiento y de calidad sin autonomía de los centros, y en segundo lugar que en las distintas dimensiones que tiene la autonomía que se pueden referir a autonomía curricular, autonomía pedagógica, autonomía económica, autonomía en la gestión del personal. (p. 5)

La LOMCE dota a los centros de una mayor autonomía, pero es una autonomía muy restrictiva o una pseudoautonomía, puesto que va acompañada de un fuerte control de los resultados. La rendición de cuentas es, por tanto, otro de los factores clave de la reforma. Esta va íntimamente ligada con la evaluación del sistema educativo, ya que se entiende que la calidad de la educación solo es posible si se controlan los resultados. De acuerdo con Bernal (2014) “los resultados cuantificados desde pruebas estandarizadas representan, según los defensores de este modelo, un criterio de calidad para los centros y la medida del nivel cultural de la población” (p. 190).

Estas evaluaciones se considera que deben ser públicas, es decir, que es un derecho social tener acceso a los resultados. Esto genera la posibilidad de establecer una serie de ránquines de acuerdo con los resultados obtenidos, llevando a las organizaciones educativas a competir ya que sus resultados van a ser visibles, lo que va a suponer que las familias van a poder escoger los centros partiendo de la información que tienen en relación con los resultados de los alumnos y alumnas que se han publicado previamente.

Por tanto, “la LOMCE concibe la calidad educativa como selección competitiva y se decanta por los ránquines, proponiendo medidas para premiar los centros con alumnos privilegiados y condenando a los que escolarizan a los más desfavorecidos”

(Bayona, 2013, p. 13). Esto se debe, entre otras razones, a la apuesta que hace por la libertad, sobre todo la libertad de elección de las familias que les permite escoger el centro educativo que consideren más conveniente de acuerdo con sus convicciones y para que esta elección sea efectiva es necesario que se les ofrezca la mayor cantidad de información posible.

Se entiende que:

cuanto mayor sea la libertad con la que las familias elijan el colegio que creen que es mejor para sus hijos, mayor será la confianza entre las familias y la escuela y, como queda reflejado en los distintos informes antes citados y en modelos educativos de otros países, cuanto mayor y más fluida sea la relación familia-escuela, mejores serán los resultados obtenidos. (Ladrón de Guevara, 2013, p. 38)

Con ello, la presidenta de la Confederación de padres y madres de alumnos (COFAPA), expresaba en la Comisión de Educación y Ciencia la relevancia que tiene para las familias la posibilidad de poder obtener la mayor cantidad posible de información sobre los centros, ya que de este modo la relación escuela-familia será más fluida y se facilitará la participación.

La competición entre centros, junto con los resultados de las evaluaciones externas, los lleva a la creación de planes de mejora, tal y como se refleja en el apartado 73 de la LOMCE.

Por último, otro de los elementos clave para la mejora de la calidad educativa que presenta esta reforma es la formación en lenguas extranjeras. Desde el articulado se trata de impulsar el aprendizaje de lenguas extranjeras, fomentando así el trabajo del plurilingüismo.

En conclusión, tal y como manifiesta el representante de UDE:

un centro escolar que se proponga una mejora de calidad centrada en éxito escolar de todo el alumnado tiene necesariamente que ser flexible en su organización, debe de reforzarse pues la autonomía organizativa de los centros docentes a fin de que puedan adaptar su estructura a las necesidades de su alumnado; una disposición razonable del profesorado, una adecuada distribución de los horarios, una agrupación flexible del alumnado, una distribución de tareas del profesorado que haga posible el trabajo en equipo son elementos propios de la autonomía organizativa de los centros. (Doval, 2013, pp.21-22)

Al igual que sucedía en la LOE, en la LOMCE la concepción que se tiene de la calidad educativa evoluciona del anteproyecto a la aprobación.

Tabla 6: Comparación de los elementos relacionados con la calidad en la LOMCE desde el anteproyecto a la redacción final.

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Artículo 21</b> Las Administraciones educativas podrán establecer planes específicos de mejora en aquellos centros públicos o sostenidos con fondos públicos cuyos resultados sean inferiores a los valores que, a tal objeto, hayan establecido.</p>		<p><b>Artículo 21</b> Las Administraciones educativas podrán establecer planes específicos de mejora en aquellos centros públicos cuyos resultados sean inferiores a los valores que, a tal objeto, hayan establecido. En relación con los centros concertados se estará a la normativa reguladora del concierto correspondiente.</p>
<p><b>Artículo 122bis</b> 4. Para la realización de las acciones de calidad, el director del centro dispondrá de autonomía para adaptar los recursos humanos a las necesidades derivadas de los mismos. A tal efecto, dispondrá de las siguientes facultades, de acuerdo con las condiciones que el Gobierno determine reglamentariamente: a) Establecer requisitos y méritos específicos para los puestos ofertados de personal funcionario docente, así como para la ocupación de puestos en interinidad b) Rechazar, mediante decisión motivada, la incorporación a puestos en interinidad de personal docente procedente de las listas centralizadas. Esta decisión deberá ser</p>		<p><b>Artículo 122bis</b> 4. Para la realización de las acciones de calidad, el director del centro dispondrá de autonomía para adaptar, durante el período de realización de estas acciones, los recursos humanos a las necesidades derivadas de los mismos. Las decisiones del director deberán fundamentarse en los principios de mérito y capacidad y deberán ser autorizadas por la Administración educativa correspondiente, que se encargará de que se cumpla la normativa aplicable en materia de recursos humanos. La gestión de los recursos humanos será objeto de evaluación específica en la rendición de cuentas. El director dispondrá de las siguientes facultades: a) Establecer requisitos y méritos específicos para los puestos ofertados de personal funcionario docente, así como para la ocupación de puestos en interinidad.</p>

<p>refrendada por la Administración educativa correspondiente,</p> <p>c) Cuando exista vacante y financiación adecuada y suficiente, proponer de forma motivada el nombramiento de profesores que, habiendo trabajado en los proyectos de calidad, sean necesarios para la continuidad de los mismos.</p> <p>Las Administraciones educativas favorecerán el ejercicio de la función directiva en los centros docentes, dotando a los Directores de la necesaria autonomía de gestión para impulsar y desarrollar las acciones de calidad educativa.</p>		<p>b) Rechazar, mediante decisión motivada, la incorporación a puestos en interinidad de personal docente procedente de las listas centralizadas. Esta decisión deberá ser refrendada por la Administración educativa correspondiente.</p> <p>c) Cuando el puesto se encuentre vacante, sin estar cubierto de manera definitiva por funcionario de carrera docente, y exista financiación adecuada y suficiente, proponer, de forma motivada, la prórroga en la comisión de servicios del funcionario de carrera docente que hubiera venido ocupando el puesto de forma provisional o, en su caso, el nombramiento de nuevo en el mismo puesto del funcionario interino docente que lo venía desempeñando, cuando, en ambos supuestos, habiendo trabajado en los proyectos de calidad, sean necesarios para la continuidad de los mismos. En todo caso, en la propuesta deberá quedar debidamente justificada la evaluación positiva del funcionario en el desarrollo de su actividad dentro del correspondiente proyecto de calidad, así como la procedencia e importancia de su continuidad en el puesto que venía desarrollando dentro del proyecto para asegurar la calidad y la consecución de objetivos.</p>
---	--	--

Fuente: Elaboración propia

## 4.4 Enfoque equidad

El término equidad, al igual que la mayor parte de los términos que se relacionan con el ámbito educativo, es de gran complejidad.

El concepto equidad en el ámbito educativo deriva de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), ya que en su artículo 26 señala que todos tenemos derecho a recibir una educación y que debe ser gratuita y de calidad. En el siglo XX se consolidó la educación como un derecho social. Este hecho convirtió a los Estados en garantes de la educación, lo que los obliga a asegurar la escolarización de todos, ya que es un derecho básico.

En líneas generales se utiliza como sinónimo de igualdad, sobre todo entendiéndola como igualdad de oportunidades, pero equidad no es solamente igualdad de oportunidades, sino que implica:

- Igualdad de recursos, requiere políticas compensatorias.
- Igualdad de oportunidades
- Igualdad de resultados

Por tanto, igualdad de oportunidades, de resultados y educativa, aunque pueden parecer similares, en la realidad no implican exactamente lo mismo, tal y como se señala en la figura 5.

Figura 5: Definición y niveles básicos de igualdad y equidad educativa

<b>Igualdad educativa</b>	<b>Equidad educativa</b>
Todos el alumnado es tratado de forma que se le garantiza el acceso a las mismas oportunidades educativas	Un nivel básico común para todos y satisfacer las necesidades de todos los individuos a través de un trato diferenciado
<b>Igualdad de oportunidades</b>	<b>Igualdad de resultados</b>
Mismas oportunidades para participar en actividades educativas, en el acceso a servicios educativos, etc., sin obstáculos que limiten la igualdad	Mismas oportunidades para acceder a un conjunto básico de conocimientos y para profundizar en la formación

Fuente: Sánchez-Santamaria y Manzanares, 2012, p. 64.

El modelo educativo de igualdad educativa que propone Farrel (1999) diferencia 4 aspectos básicos de la misma: acceso; supervivencia; resultados y consecuencias; y beneficios de los resultados (Murillo, 2004).

El concepto de equidad es susceptible de ser interpretado en base a su función ideológica. Esto dificulta la concreción de una definición de equidad unívoca y válida para todos, puesto que mientras que para las tendencias conservadoras implica mantener sus valores y privilegios, para los liberales se trata de una oportunidad para que lo individual prevalezca frente a lo colectivo (Sánchez-Santamaría y Manzanares, 2012).

Por su parte, Díaz Barriga e Inclán Espinosa (2001) indican que “educación para todos no significa masificación del sistema o ampliación de la cobertura educativa” (p. 31). No se trata de dar a todos lo mismo, puesto que el punto de partida del alumnado no es el mismo. La equidad va un paso más lejos, no basta con dar a todos acceso a la educación, sino de dotar a cada alumno y alumna de los elementos esenciales que les permita desarrollar todo su potencial. Desde esta concepción se tiene en cuenta que existen desigualdades y que para lograr la igualdad de oportunidades es necesario darles un trato desigual. Es decir, debemos dotar de más a los que menos tienen ya que “la

aumentada competencia global favorece a aquellos con niveles de habilidades más altos y perjudica a aquellos con niveles de habilidades inferiores” (Carnoy, 2005, p. 2).

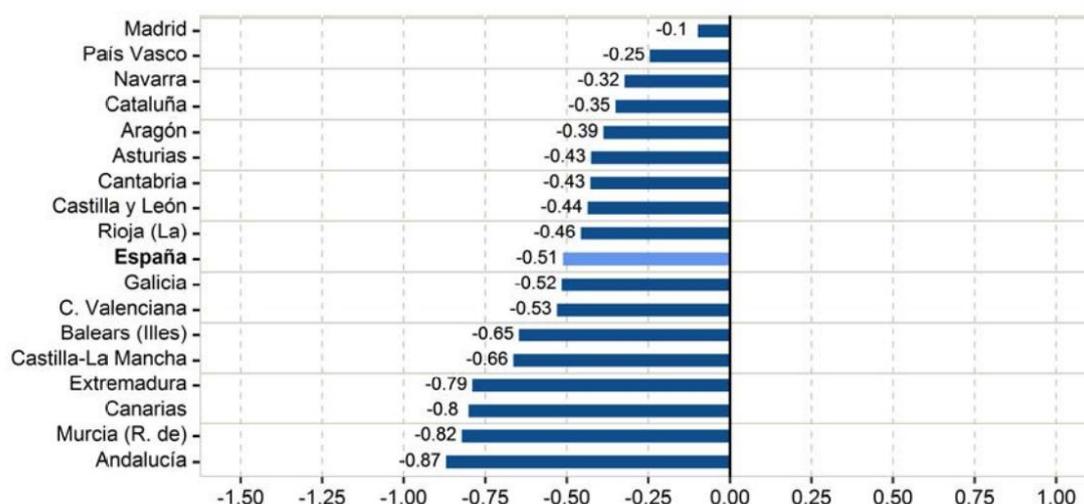
Como indicaba Subirats (2014):

Esta igualdad de oportunidades solo queda realmente garantizada si existe un sistema educativo que no seleccione en función del origen social, sino de la capacidad y los méritos individuales; haber pasado de una sociedad patrimonial a una meritocrática ha sido un gran avance. (p. 48)

Al hablar de equidad es necesario hablar de desigualdades sociales. En el sistema educativo hay una serie de elementos que influyen en las mismas. En este sentido se habla de Índice Social, Económico y Cultural (ISEC) también conocido como ESCS por sus siglas en inglés. Este índice se calcula teniendo en cuenta el nivel de estudios de los padres, su nivel de educación, el número de libros que tienen en casa y el nivel de recursos domésticos.

Cuando el ISEC se encuentra en valores negativos significa que el entorno de las familias está más desfavorecido que el nivel medio de la OCDE mientras que si está en valores positivos indica que el contexto del alumnado es mejor que el de los países de la OCDE.

Gráfico 4: Valor promedio del ISEC de España y sus comunidades autónomas



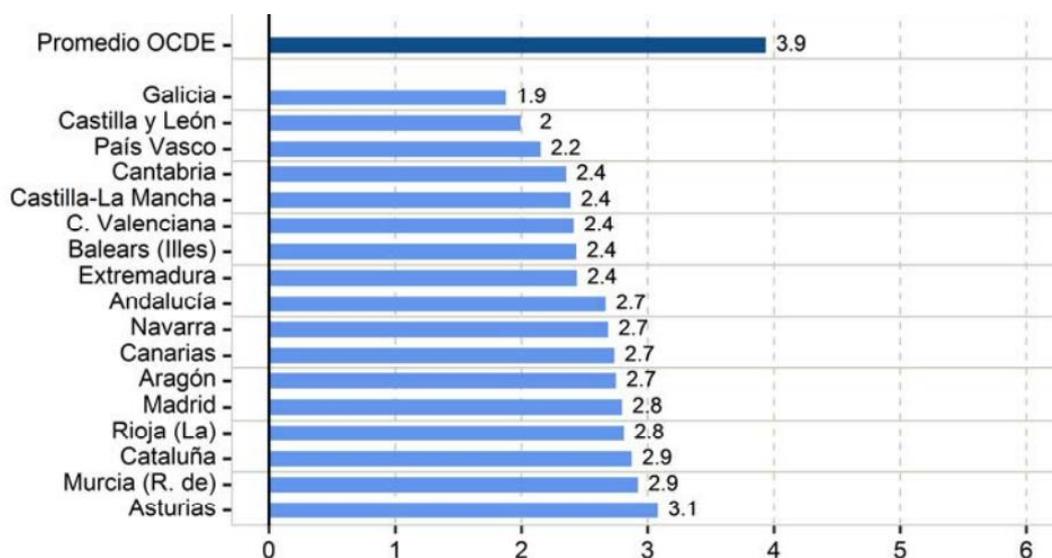
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016, p. 113.

En la figura anterior vemos los valores promedios de ISEC en las diferentes comunidades autónomas. Como se puede observar en todas ellas las cifras son negativas, lo que implica que todas están por debajo de los valores de la OCDE. Esto explica parte de los resultados que se obtienen en las evaluaciones puesto que en líneas generales a mayor ISEC mejores resultados, y en el caso español se está por debajo de la media.

Ahora bien, ¿cómo influye el ISEC en la equidad del sistema educativo? El sistema educativo más equitativo es aquel en el que el incremento del ISEC cause una menor variación de los resultados. Un sistema equitativo es el que reproduce en menor medida el efecto del ISEC.

El impacto del ISEC en España (2,7 puntos/décima ISEC) la sitúa entre los países más equitativos de los seleccionados en este informe y el segundo más equitativo en el seno de la OCDE, cerca de países como Italia o Islandia. Entre los países en los que el ISEC tiene más influencia se pueden citar Francia (5,8 puntos/décima ISEC) y República Checa (5,2 puntos/décima ISEC), Nueva Zelanda (4,9 puntos/décima ISEC) y Malta (4,8 puntos/décima ISEC). (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016, p. 117)

Gráfico 5: Impacto del ISEC en las puntuaciones medias en ciencias de los países y las comunidades autónomas (puntos por décima de incremento en el ISEC)



Fuente: Extracto de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016, p. 118.

Al analizar la gráfica vemos como Galicia posee el sistema educativo más equitativo de España, mientras que las mayores diferencias las encontramos en Asturias y Murcia. No obstante, no se puede obviar el hecho de que todas las Comunidades son más equitativas que la media de la OCDE.

Los que poseen mayores recursos son los que obtienen mejores resultados. Esto se debe entre otras razones al hecho de que “un currículum ajustado a las aspiraciones de una minoría se impone a la mayoría de los alumnos. No debe sorprendernos, pues, que la experiencia más común vivida por dicha mayoría sea el fracaso escolar” (Sarup, 1990, p. 205).

Es la clase dominante, la que poseen los recursos, quien redactan los currículos y lo hace de acuerdo con su perspectiva. Del mismo modo, poseer recursos económicos permite al alumnado obtener mejores resultados ya que tienen la posibilidad de pagar

academias, profesores particulares, etc. Asimismo, un mayor nivel cultural hace que, en líneas generales, se preste mayor atención a la importancia de la educación.

Tabla 7: Nivel de estudios de los padres de los alumnos que abandonan la ESO sin finalizar

ESTUDIOS MÁS ELEVADOS DE LOS PADRES	PORCENTAJE DE LOS QUE ABANDONAN ESO	PORCENTAJE DE LOS QUE NO ABANDONAN
Sin estudios	20,7	7,0
Obligatoria	56,4	41,3
Bachillerato	10,1	14,9
Profesional	7,0	12,2
Superior	5,8	24,6

Fuente: ETEFIL 2006. Elaboración propia.

Fuente: Angulo, 2012, p. 6.

Si nos fijamos en la tabla 7, se comprende esta idea. Los alumnos cuyos padres no poseen estudios abandonan en un porcentaje muy superior a los hijos de aquellos con estudios superiores. Destaca especialmente la tasa de abandono de aquellos cuyos padres sólo tienen estudios obligatorios ya que la tasa es la más elevada. ¿A qué se debe esto?

Una de las posibles justificaciones viene dada por el hecho de que las familias sin ningún tipo de estudios suelen tener trabajos más precarios y tratan de lograr que sus hijos estudien más para poder tener mejores condiciones laborales.

Por tanto, como señala Carnoy (2005) “la única manera de reducir la desigualdad social y económica es seguir políticas que igualen con eficacia la distribución de recursos y riquezas en la sociedad” (p. 3).

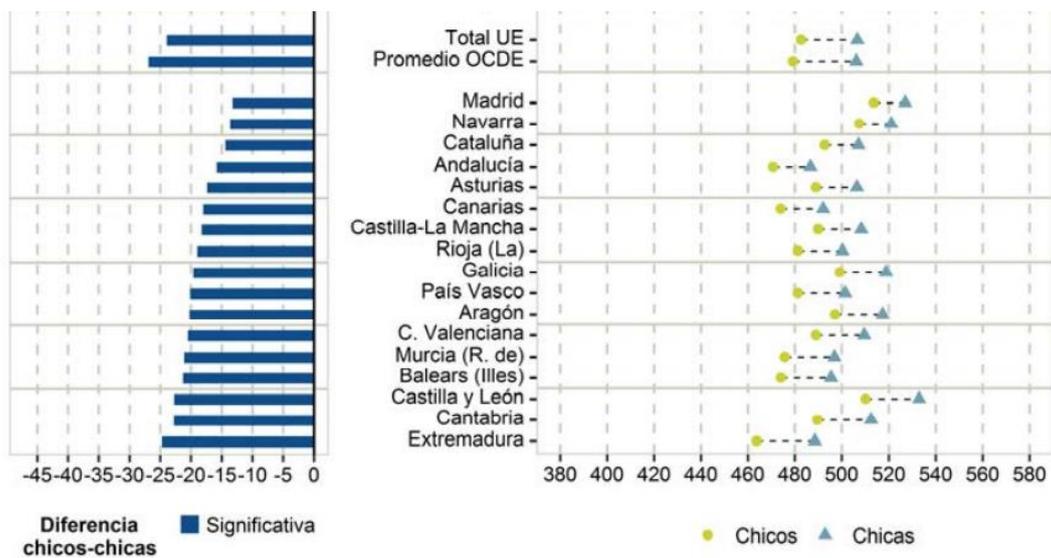
Otro de los aspectos de inequidad del sistema lo encontramos en los roles de género, puesto que hay:

dos grupos que sufren situaciones de desigualdad en la modernidad capitalista: las clases populares y las mujeres, dado que la contratación se rige por normas

estandarizadas de tipo burocrático y, entonces, es mucho más neutral respecto a la condición social que la contratación privada. (Cabrera, 2016, p. 182)

Hombres y mujeres, o en este caso niños y niñas no obtienen los mismos resultados en el sistema educativo.

Gráfico 6: Diferencias de puntuaciones medias en lectura según género



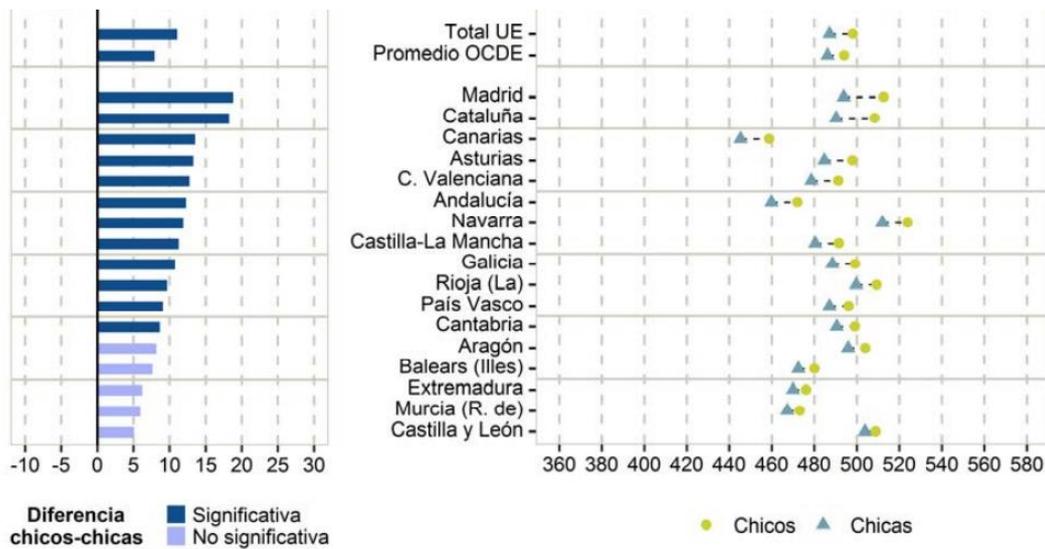
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016, p. 98

Como se puede observar en el gráfico anterior las diferencias encontradas entre chicos y chicas son significativas, aunque son inferiores a la media de la OCDE y también de la UE.

Si nos centramos en los resultados de lectura, se puede observar que Andalucía, Canarias, Murcia, Baleares y Extremadura están por debajo de la media de la OCDE y de la UE, mientras que el resto de las comunidades se sitúan en cifras similares o superiores a la media.

En el caso de la lectura destaca el hecho de que son las chicas las que obtienen en todos los países, y en el caso de España, en todas las comunidades resultados superiores que los chicos.

Gráfico 7: Diferencias en puntuaciones matemáticas según género



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016, p. 100

Si analizamos ahora los resultados en matemáticas vemos como a las comunidades que en lectura estaban por debajo de la media hay que añadir ahora la Comunidad Valenciana y Castilla la Mancha.

En este caso los mejores resultados los obtienen los chicos, a pesar de que en Extremadura, Baleares, Murcia, Aragón y Castilla y León estas diferencias no son significativas.

Como se puede observar chicos y chicas no obtienen los mismos resultados en las evaluaciones externas y obtienen mejores resultados unos u otros dependiendo de las habilidades que se estén evaluando.

La UNESCO (2015) señala que:

La igualdad de género en la educación se ha equiparado tradicionalmente con la paridad de géneros en los distintos niveles de la educación formal. El género viene siendo un factor tradicional de desigualdad en la educación, casi siempre en perjuicio de las niñas y mujeres. (p. 44)

Otro de los factores de igualdad o desigualdad lo encontramos en el contexto. En líneas generales las zonas rurales, así como las zonas económicamente deprimidas obtienen peores resultados.

Generalmente en estos contextos se dispone de una cantidad menor de recursos y es donde el ISEC se nota de una manera más significativa. Como indicaba Nogueira (1988):

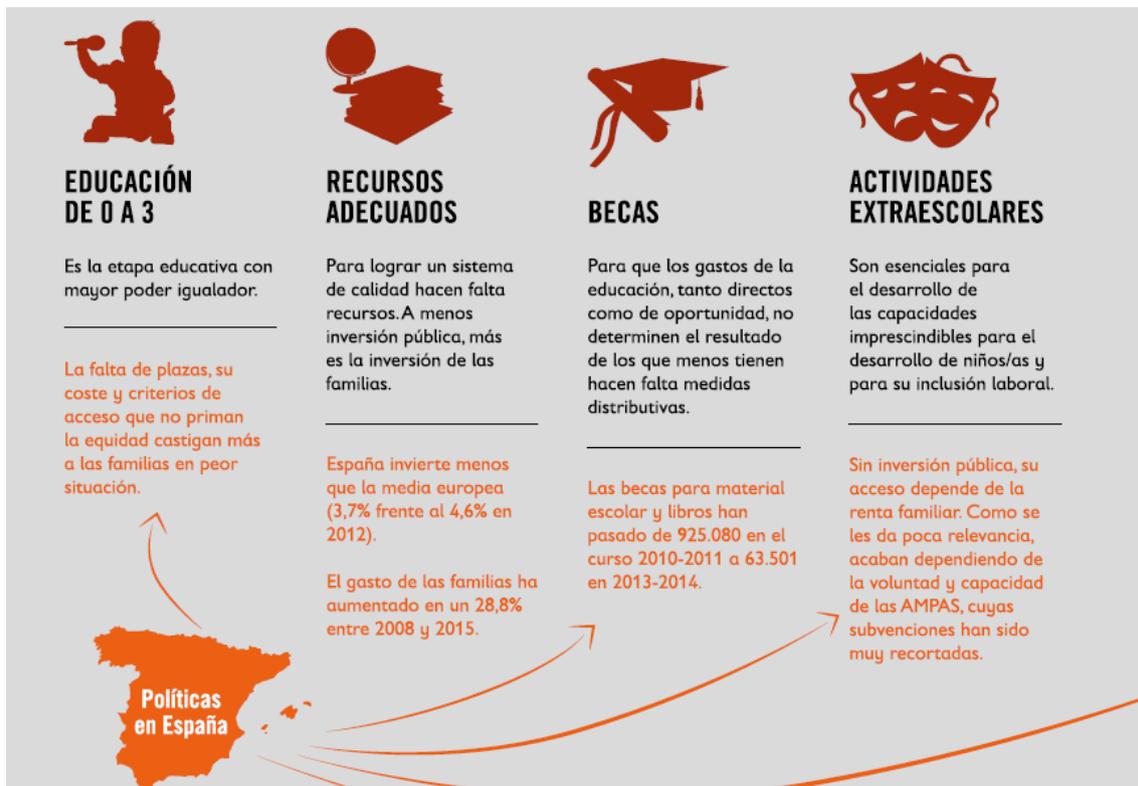
El problema se agudiza especialmente si nos detenemos a analizar la calidad de la enseñanza o el nivel de conocimientos impartidos a los niños que habitan en las ciudades rurales, pueblos o barrios periféricos de las grandes ciudades. El equipamiento, el profesorado, biblioteca o instalaciones deportivas de los centros que, generalmente, son públicos, tienen una calidad notablemente inferior al de otros centros situados en las ciudades que normalmente suelen ser privados y subvencionados. Tampoco en estos supuestos se puede ejercer el derecho a elegir el centro docente, sencillamente por la carencia de alternativas; por lo que el pluralismo ideológico será garantizado, así como la organización de las enseñanzas, para posibilitar a los padres la formación religiosa y moral que deseen sus hijos. (p. 177)

Por tanto, si se quiere fomentar la calidad y la equidad en estos centros es necesario tomar medidas que les permitan tener acceso a los recursos necesarios, puesto

que tal y como señalan Taranbini y Bonal (2016) las medidas pro-equidad son las que permiten reducir el impacto de los factores económicos, culturales y sociales.

En el caso español, estos mismos autores indican que las medidas que se han tomado son las siguientes.

Figura 6: Políticas equitativas en España



Fuente: Taranbini y Bonal, 2016, p. 32

 <p><b>SEGREGACIÓN</b></p> <p>Que niños y niñas con familias de distintas rentas y orígenes estudien juntos mejora, por el “efecto pares”, su rendimiento académico.</p> <hr/> <p>En España los niños y niñas de familias empobrecidas o de origen migrante tienden a concentrarse en los mismos centros.</p> <p>Hay una diferencia, debido a más altos costes o a determinados criterios de acceso, entre los alumnos que acceden a la escuela pública y los que acceden a la concertada.</p>	 <p><b>ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD</b></p> <p>Cada niño y niña es distinto y el sistema educativo debe, desde una práctica inclusiva, adaptarse a las necesidades individuales.</p> <hr/> <p>Sin embargo, en España el modelo es el de integración uniforme, basado en patrones curriculares rígidos y el uso sistemático de la repetición.</p> <p>Los apoyos a aquellos con más dificultades se articulan, al margen del aula, en clases de apoyo o compensatorias; en vez de tratarse la diversidad adaptando currículum, pedagogía y evaluaciones.</p>	 <p><b>FORMACIÓN PROFESIONAL DE CALIDAD</b></p> <p>La educación postobligatoria es fundamental en la Europa del Siglo XX. Aquellos que se decantan por la vía profesional tienen que tener asegurada su oferta y calidad.</p> <hr/> <p>Se reproduce la desigualdad social en la postobligatoria. Chicos/as de origen socioeconómico bajo prefieren la vía profesional. Sin embargo, la calidad, oferta y valor social que en España se le da a la formación profesional es menor que la académica.</p>	 <p><b>SEGUNDAS OPORTUNIDADES</b></p> <p>Las vías de compensación, recomendadas por la OCDE para luchar contra la AEP, generan oportunidades para aquellos que están en riesgo de abandonar o ya lo han hecho.</p> <hr/> <p>El sistema de compensación en España no sigue los principios que, según la UE, debería cumplir, que son la flexibilidad, la personalización y el acompañamiento. Es, prácticamente, una “vía muerta”: muy pocos obtienen, a través de esta vía, el título de ESO con el que seguir estudiando.</p>
---	---	---	---

Fuente: Taranbini y Bonal, 2016, p. 33

Veamos ahora como se plasma el fomento a la equidad en las reformas educativas españolas de los últimos años.

### **El máximo exponente de la LOE: La equidad.**

La equidad y la calidad son, para la LOE, dos términos que guardan estrecha relación, tal y como ya se señala en el propio preámbulo, donde se justifica que combinar equidad y calidad es posible, tal y como muestran las investigaciones internacionales.

La LOE se inscribe dentro del concepto de la educación como un servicio público en el que resulta esencial que esta sea para todos, en igualdad de oportunidades y lo transmite indicando que “el servicio público de la educación puede ser prestado por los poderes públicos y por la iniciativa social, como garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la libertad de enseñanza” (LOE, 2006, preámbulo).

Otro de sus principios básicos se basa en la búsqueda del esfuerzo compartido, lo que a su vez requiere que se realice una escolarización equitativa del alumnado atendiendo a la diversidad tanto en centros públicos como en centros privados concertados, respondiendo a los retos que genera la diversidad.

El fomento de la equidad es uno de los ejes de la reforma y tal y como sucede con la calidad, esta se manifiesta en su primer artículo, al señalar como uno de los principios del sistema educativo: “b) La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad” (LOE, 2006, art. 1). Del mismo modo, también se puede ver el fomento de medidas para aumentar la equidad:

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

l) El desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades y el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. (LOE, 2006, art. 1)

Por tanto, en el primer artículo de la LOE ya se plasma la importancia de la equidad para esta reforma, estableciendo desde un primer momento la necesidad de aplicar medidas para lograr la igualdad de oportunidades educativas.

Además, en el artículo 2, referente a los fines de la educación se señala que se fomentará la educación en el respeto de derechos y libertades y en la igualdad de oportunidades, prestando atención a la no discriminación a las personas con discapacidad.

Cada alumno y alumna es único, y, por tanto, tiene una manera de aprender diferente, unas capacidades y motivaciones distintas...por ello se debe prestar atención a las peculiaridades de cada uno, adoptando medidas para atender a la diversidad del alumnado y medidas organizativas y curriculares que permitan intervenir de manera eficaz como se plasma en el artículo 4. Sansegundo (2004) señala que:

los déficits de aprendizaje pueden tener su origen en las primeras etapas formativas. Por ello proponemos que los apoyos y refuerzos se adelanten al menos a la educación primaria. Se trata de actuar preventivamente compensando las primeras dificultades que se detecten [...] Los debates han puesto énfasis en la conveniencia de adelantar las actuaciones preventivas y compensatorias a edades tempranas y aprendizajes básicos. (p. 4).

Se trata de tener en cuenta todas las dificultades que tiene el alumnado y actuar sobre ellas tan pronto como sea posible, antes de que estas se acrecienten. Un alumno o alumna que tiene dificultades por ejemplo en la lectura debido a un trastorno del lenguaje debe recibir cuanto antes las medidas necesarias para poder resolver y actuar sobre el mismo, si en caso contrario, esto pasa desapercibido o no se dispone de los recursos necesarios, ello puede generar mayores dificultades para posteriormente actuar sobre este, llegando incluso a ser insubsanables.

Por ello, en los principios pedagógicos que se establecen para las diversas etapas educativas –artículos 19, 22 y 26— se plasma que se deberá prestar especial consideración a la atención a la diversidad, a la prevención de dificultades del aprendizaje y se pondrán en funcionamiento mecanismos de refuerzo en el momento en que se detecten las dificultades.

Para que esto sea posible se establecen los programas de diversificación curricular a partir de tercero de la ESO para el alumnado que así lo requiera, aplicando una metodología específica que les permita alcanzar los objetivos de la etapa. La finalidad de estos programas es la adquisición del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Estos suponen una doble vía, y dotan a los alumnos que no alcanzan los objetivos de la posibilidad de alcanzarlos a través de un sistema diferenciado. En este sentido Nasarre (2004) plantea que:

es bueno que haya vías formativas estructuradas y coherentes, llamémoslas como las llamemos, que signifiquen una opción por parte de los alumnos, que den lugar al mismo título, pero que suponga una elección que no tiene por qué tener etiqueta de bueno o malo. (p. 19)

Además de estos programas de diversificación curricular, al artículo 30 de la LOE plantea la creación de programas de cualificación profesional para el alumnado que habiendo cumplido los 16 años no hayan obtenido el título de Educación Secundaria Obligatoria. Tal y como indica el exsecretario general del Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña, Farré (2005):

Ahora es el momento de garantizar que ningún alumno es dejado atrás y que nadie completará la educación básica sin el bagaje suficiente para seguir aprendiendo, y también es el momento de poner las bases de nuestro futuro bienestar impulsando la formación científica y tecnológica, compatible con la alta formación humanista y humanística que nos cohesionan. (p. 53)

El concepto de educación ha cambiado, ya no basta con la adquisición de una serie de conocimientos teóricos básicos, sino que cada vez más se está apostando por los procedimientos y los valores que permitan al alumnado ser autónomo y seguir formándose a lo largo de toda la vida. Por ello, teniendo en cuenta esta nueva realidad el artículo 66 guarda relación con la formación de personas adultas y señala que su finalidad es ofrecer la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional.

Como ya se ha comentado uno de los pilares de la LOE es la búsqueda del fomento de la equidad, tal y como se demuestra en el Título II que lleva por nombre *Equidad en la Educación*. Este título consta de 4 capítulos y un total de 19 artículos, del 71 al 90.

El primer capítulo –artículos del 71 al 79—lleva por título *Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo* y se subdivide en tres secciones: alumnado que presenta necesidades educativas especiales, alumnado con altas capacidades y alumnado con integración tardía al sistema educativo español. El segundo capítulo se titula *Compensación de las Desigualdades en Educación*; el tercero *Escolarización en centros públicos y privados concertados*; y, por último, el capítulo cuarto *Premios, concursos y reconocimientos*.

Si analizamos estos artículos, los alumnos que presentan necesidades educativas especiales se engloban dentro de tres bloques. En primer lugar, están los *alumnos con necesidad de apoyo educativo*, es decir, aquellos que necesitan que se preste especial atención a sus necesidades educativas puesto que demandan una serie de recursos para poder alcanzar los objetivos establecidos. Este grupo requerirá que se adopten una serie de medidas y actuaciones que les permitan aprovechar al máximo las oportunidades

educativas realizando adaptaciones curriculares ya sean de acceso al curriculum o individualizadas, pudiendo estas ser significativas o no significativas.

2. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado. (LOE, 2006, art. 71)

Asimismo, la actuación con este alumnado se regirá por los principios de normalización e inclusión educativa. Esto supone que se llevarán a cabo las acciones educativas que sean necesarias tratando de normalizar la situación. En la práctica esto implica que siempre que sea posible el alumnado permanecerá dentro del aula y realizará en la medida de lo posible todas aquellas actividades que realizan los compañeros, facilitando así su inserción en el grupo-clase y sólo cuando esto no sea posible el alumnado saldrá del aula. Del mismo modo, si es posible se les escolarizará en centros ordinarios y aulas ordinarias, dejando para las unidades específicas y centros específicos aquellos casos de mayor dificultad.

En el caso del alumnado que se incorpora de manera tardía al sistema educativo español, tal y como se especifica en la sección tercera, se escolarizará en el grupo que mejor se adapte a sus características, es decir, a su nivel de conocimientos, edad, e historial académico, facilitando así la inserción en el grupo-clase y el aprovechamiento del curso. Cuando este alumnado se escolarice sin conocer el idioma dispondrá de

programas específicos que le permita aprender la lengua y que se desarrollarán de manera simultánea a su escolarización ordinaria. Teniendo todo esto en consideración, también se dará relevancia a la inclusión educativa, es decir, que en la medida de lo posible, el alumnado pasará con el grupo-clase el mayor tiempo posible ya que de este modo tendrá un grupo de referencia.

La sección segunda hace referencia al alumnado con altas capacidades intelectuales. Este tipo de alumnado muchas veces pasa desapercibido. No obstante, resulta significativo que la LOE dedique una sección específica a ellos ya que también presentan unas necesidades educativas que requieren de una atención individualizada y, por tanto, es preciso tener en cuenta cuales son estas para poder actuar de acuerdo con ello y desarrollar su máximo potencial. Cabe resaltar que un tratamiento inadecuado del alumnado con altas capacidades acaba conllevando en muchas ocasiones que estos aumenten las tasas de fracaso escolar ya que no se adaptan al sistema educativo y acaban fuera del mismo.

El segundo capítulo se refiere a la *compensación de las desigualdades*. En España existen diversos tipos de desigualdades que hacen que nuestro alumnado no tenga las mismas posibilidades tanto de acceso como de resultados en el sistema educativo. Con este apartado lo que se pretende es plantear una serie de medidas que permitan disminuirlas y facilitar que se tengan las mismas posibilidades o al menos, reducir en la medida de lo posible las diferencias.

Un aspecto para tener en consideración es el lugar de residencia. Cuando pensamos en la escuela, a la mayoría de nosotros nos viene a la mente la típica escuela situada en el centro de una gran ciudad. Probablemente la imaginemos con dos líneas y algo más de un centenar de alumnos de diferentes edades, cada uno dentro del grupo que

le corresponde a su edad. No obstante, existen otros tipos de escuela, entre ellas destacaré por sus peculiaridades las escuelas rurales, donde por la escasez de alumnado normalmente conviven en la misma clase estudiantes de diversas edades o en caso de no haber suficientes se les escolariza en una población cercana. Por ello el artículo 82 de la LOE plantea que se deberá tener en consideración las características de estas escuelas y sus necesidades concretas. Del mismo modo, la ley señala que cuando sea necesario escolarizarlos en una localidad que no sea en la que residen las Administraciones educativas sufragarán los gastos de transporte, y si fuese necesario comedor e internado.

Los distintos grupos parlamentarios son conscientes de estas necesidades tal y como señalaba el señor Nasarre (2005b):

la igualdad de oportunidades en el mundo rural, nosotros coincidimos con las intervenciones de otros portavoces que me han precedido en el uso de la palabra, la importancia de que esté garantizada esa igualdad de oportunidades reales en el mundo rural. Es imprescindible que se precise con claridad que la escolarización de estos alumnos tiene que contar con las mismas condiciones de calidad que para el resto de la población escolar, lo que no aparece con suficiente claridad en el texto del Gobierno. (p. 11)

Por tanto, se requiere llevar a cabo medidas que permitan que estos alumnos y alumnas que viven en poblaciones dispersas y que disponen de recursos limitados tengan acceso a una educación de calidad, ya que si se está fomentando la equidad es necesario que se ponga a disposición de todos los alumnos los recursos necesarios para que desarrollen al máximo sus capacidades, independientemente del lugar donde vivan (Abejón, 2006).

En este sentido, como se señala en el artículo 11, “el Estado promoverá acciones destinadas a favorecer que todos los alumnos puedan elegir las opciones educativas que deseen con independencia de su lugar de residencia, de acuerdo con los requisitos académicos establecidos en cada caso” (LOE, 2006, art. 11).

Al igual que sucede con las zonas rurales, también se prestará especial atención a las zonas limítrofes, permitiendo la escolarización del alumnado en centros próximos a su residencia, teniendo en cuenta esta circunstancia en los procesos de admisión.

Por último, el artículo 67 especifica que en los establecimientos penitenciarios se garantizará a la población reclusa el acceso a estas enseñanzas.

Tradicionalmente los alumnos que presentaban dificultades se escolarizaban casi de manera exclusiva en centros de titularidad pública, sin embargo, con la LOE y su idea de esfuerzo compartido, se establece, tal y como plantaba el miembro de la Chunta Aragonesista, que “hay que hacer un esfuerzo muy importante para que en principio los emigrantes se repartan entre todos aquellos centros escolares que reciben subvención del Estado, porque por ahora son los centros públicos los que reciben a la mayoría” (Labordeta, 2005, p. 19). Por ello el artículo 87 indica que se deberá reservar hasta el final del periodo de preinscripción y matrícula un porcentaje de las plazas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo tanto en los centros públicos como en los privados financiados con fondos públicos. Del mismo modo, en estos centros se podrá aumentar hasta un 10% del máximo de alumnos por aula para atender las necesidades inmediatas de escolarización del alumnado que se incorpora tardíamente al sistema.

Para hacer esto efectivo el grupo Coalición Canaria-Nueva Canaria proponía una enmienda para que fuese posible, a través de su representante en la Comisión de Educación, el señor Mardones (2005) que lo justificaba de la siguiente manera:

La enmienda número 647, al artículo 86, punto 1, es de adición y propone añadir: «para conseguir una distribución equilibrada del alumnado con necesidades específicas de cualquier índole. Los centros públicos y concertados estarán implicados de forma idéntica en la distribución de este alumnado». (p. 17)

Asimismo, se indica que se podrán incrementar los módulos para aquellos centros que escolaricen a alumnos con una mayor proporción de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. En este sentido, Nasarre (2005c) señala que no se debería hablar de aportaciones extraordinarias, sino de recursos adicionales necesarios para poder atenderlos.

Por último, pero no por ello menos importante, a lo largo de todo el articulado se refleja la importancia de tratar de manera igualitaria a los hombres y mujeres y no hacer distinciones por razón de sexo, raza o nacionalidad.

En conclusión, la LOE es una reforma que tiene en consideración la gran cantidad de desigualdades existentes y pretende de poner medidas que permitan fomentar la equidad y la igualdad de oportunidades educativas del alumnado, llevando a cabo actuaciones que permitan mejorar la calidad educativa del sistema.

Un aspecto interesante a tener en cuenta al analizar la equidad en la LOE es su evolución a lo largo del proceso de elaboración y aprobación, es decir, desde el anteproyecto a la redacción final. Veamos pues, en la siguiente tabla como ha ido evolucionando el tratamiento de la equidad.

Tabla 8: Comparación de la equidad en la LOE desde el anteproyecto a la redacción final

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Preámbulo</b>                      Resulta, pues, necesario atender a la diversidad de los alumnos y repartir de manera equitativa las dificultades que esa diversidad genera.</p>	<p><b>Preámbulo</b>                      Resulta, pues, necesario atender a la diversidad del alumnado y contribuir de manera equitativa a los nuevos retos y las dificultades que esa diversidad genera</p>	
		<p>La adecuada respuesta educativa a todos los alumnos se concibe a partir del principio de inclusión, entendiendo que únicamente de ese modo se garantiza el desarrollo de todos, se favorece la equidad y se contribuye a una mayor cohesión social. La atención a la diversidad es una necesidad que abarca a todas las etapas educativas y a todos los alumnos. Es decir, se trata de contemplar la diversidad de las alumnas y alumnos como principio y no como una medida que corresponde a las necesidades de unos pocos.</p>
<p><b>Artículo 3</b>                      8. Para garantizar el derecho a la educación de quienes no puedan asistir de modo regular a los centros docentes,</p>	<p><b>Artículo 3</b>                      9. Para garantizar el derecho a la educación de quienes no puedan asistir de modo regular a los centros docentes, se desarrollará una oferta</p>	

<p>se desarrollará una oferta adecuada de educación a distancia.</p>	<p>adecuada de educación a distancia o, en su caso, de apoyo y atención educativa específica.</p>	
<p><b>Artículo 4</b></p> <p>3. A lo largo de la enseñanza básica se garantizará la atención a la diversidad de los alumnos como principio fundamental. Cuando tal diversidad lo requiera, se adoptarán las medidas organizativas y curriculares pertinentes, según lo dispuesto en la presente Ley.</p>		<p><b>Artículo 4</b></p> <p>3. Sin perjuicio de que a lo largo de la enseñanza básica se garantice una educación común para los alumnos, se adoptará la atención a la diversidad como principio fundamental. Cuando tal diversidad lo requiera, se adoptarán las medidas organizativas y curriculares pertinentes, según lo dispuesto en la presente Ley.</p>
<p><b>Artículo 15</b></p> <p>1. Las Administraciones públicas garantizarán un incremento progresivo de la oferta de plazas en el primer ciclo para atender las demandas de las familias y coordinarán las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades para asegurar la oferta educativa en este ciclo.</p>	<p><b>Artículo 15</b></p> <p>1. Las Administraciones públicas promoverán un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el primer ciclo. Asimismo, coordinarán las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades para asegurar la oferta educativa en este ciclo. A tal fin, determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las corporaciones locales, otras Administraciones y entidades privadas sin fines de lucro.</p>	

<p><b>Artículo 15</b></p> <p>2. El segundo ciclo de la educación infantil será gratuito. Las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas suficientes en los centros públicos y podrán establecer conciertos con centros privados en el contexto de su programación educativa.</p>	<p><b>Artículo 15</b></p> <p>2. El segundo ciclo de la educación infantil será gratuito. A fin de atender las demandas de las familias, las Administraciones educativas garantizarán una oferta suficiente de plazas en los centros públicos y podrán establecer conciertos con centros privados en el contexto de su programación educativa.</p>	<p><b>Artículo 15</b></p> <p>2. El segundo ciclo de la educación infantil será gratuito. A fin de atender las demandas de las familias, las Administraciones educativas garantizarán una oferta suficiente de plazas en los centros públicos y concertarán con centros privados, en el contexto de su programación educativa.</p>
<p><b>Artículo 23</b></p> <p>c) Conocer, valorar y respetar las diferentes culturas y la igualdad entre hombres y mujeres</p>	<p><b>Artículo 23</b></p> <p>c) Valorar y respetar la diferencia de sexos y la igualdad de derechos y oportunidades entre ellos. Rechazar los estereotipos que supongan discriminación entre hombres y mujeres.</p>	<p><b>Artículo 23</b></p> <p>c) Conocer, valorar y respetar las diferentes culturas y la igualdad entre hombres y mujeres</p>
<p><b>Artículo 71</b></p> <p>1. Las Administraciones educativas dispondrán los recursos necesarios para que los alumnos que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria por presentar necesidades educativas especiales, por sus altas</p>	<p><b>Artículo 71</b></p> <p>1. Las Administraciones educativas dispondrán los medios necesarios para que todos los alumnos y alumnas alcancen el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional y los objetivos establecidos con carácter general en la presente Ley.</p>	

<p>capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo o por cualquier otra circunstancia personal o familiar que suponga necesidad desde el punto de vista educativo, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos.</p>		
<p><b>Artículo 71</b></p> <p>2. La atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se regirá por los principios de normalización e inclusión.</p>	<p><b>Artículo 71</b></p> <p>2. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, por sus altas capacidades intelectuales o por cualquier otra circunstancia personal o familiar que suponga necesidad desde el punto de vista educativo, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los</p>	<p><b>Artículo 71</b></p> <p>2. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los</p>

	objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos.	objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado
<p><b>Artículo 74</b></p> <p>1. La escolarización de los alumnos que presentan necesidades educativas especiales se regirá por los principios de normalización e inclusión y asegurará su no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo. La escolarización de estos alumnos en unidades o centros de educación especial solo se llevará a cabo cuando las necesidades del alumno no puedan ser atendidas adecuadamente en un centro ordinario.</p>		<p><b>Artículo 74</b></p> <p>1. La escolarización del alumnado que presenta necesidades educativas especiales se regirá por los principios de normalización e inclusión y asegurará su no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo, pudiendo introducirse medidas de flexibilización de las distintas etapas educativas, cuando se considere necesario. La escolarización de este alumnado en unidades o centros de educación especial, que podrá extenderse hasta los veintiún años, sólo se llevará a cabo cuando sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios.</p>
<p><b>Artículo 74</b></p> <p>4. Las Administraciones educativas promoverán la escolarización de los alumnos que presentan necesidades educativas especiales en la educación infantil. Asimismo, desarrollarán</p>	<p><b>Artículo 74</b></p> <p>4. Corresponde a las Administraciones educativas promover la escolarización de los alumnos que presentan necesidades educativas especiales en la educación infantil, desarrollar programas para la adecuada escolarización de</p>	<p><b>Artículo 74</b></p> <p>5. Corresponde asimismo a las Administraciones educativas favorecer que el alumnado con necesidades educativas especiales pueda continuar su escolarización de manera adecuada en las enseñanzas</p>

<p>programas para la adecuada escolarización de estos alumnos en los centros de educación primaria y secundaria, tanto obligatoria como postobligatoria.</p>	<p>estos alumnos en los centros de educación primaria y secundaria, tanto obligatoria como postobligatoria y adaptar las condiciones de realización de las pruebas establecidas en esta Ley para aquellas personas con discapacidad que así lo requieran.</p>	<p>postobligatorias, así como adaptar las condiciones de realización de las pruebas establecidas en esta Ley para aquellas personas con discapacidad que así lo requieran.</p>
<p><b>Artículo 76</b></p> <p>Cuando equipos integrados por profesores y otros profesionales valoren e identifiquen que un alumno tiene altas capacidades intelectuales, se adoptarán planes de actuación adecuados a dicha circunstancia.</p>	<p><b>Artículo 76</b></p> <p>Corresponde a las Administraciones educativas adoptar las medidas necesarias para identificar a los alumnos y alumnas con altas capacidades intelectuales y valorar de forma temprana sus necesidades. Asimismo, les corresponde adoptar planes de actuación adecuados a dichas necesidades.</p>	
<p><b>Artículo 78</b></p> <p>2. Las Administraciones educativas escolarizarán a los alumnos que accedan de forma tardía al sistema educativo español atendiendo a sus circunstancias, conocimientos e historial académico, de modo que se puedan incorporar al curso más adecuado a sus características y conocimientos previos y de esta forma</p>	<p><b>Artículo 78</b></p> <p>2. Las Administraciones educativas escolarizarán a los alumnos y alumnas que accedan de forma tardía al sistema educativo español atendiendo a sus circunstancias, conocimientos, edad e historial académico, de modo que se puedan incorporar al curso más adecuado a sus características y conocimientos previos, con los apoyos oportunos, y de esta</p>	

continuar con aprovechamiento su educación.	forma continuar con aprovechamiento su educación.	
<p><b>Artículo 81</b></p> <p>1. Las Administraciones educativas asegurarán una actuación preventiva y compensatoria garantizando las condiciones más favorables para la escolarización, durante la etapa de educación infantil, de todos los niños cuyas condiciones personales supongan una desigualdad inicial para acceder a la educación básica.</p>	<p><b>Artículo 81</b></p> <p>1. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar una actuación preventiva y compensatoria garantizando las condiciones más favorables para la escolarización, durante la etapa de educación infantil, de todos los niños cuyas condiciones personales supongan una desigualdad inicial para acceder a la educación básica.</p>	
<p><b>Artículo 112. Garantías de escolarización.</b></p> <p>Para garantizar la posibilidad de escolarizar a todos los alumnos sin discriminación por motivos socioeconómicos, en ningún caso los centros concertados podrán:</p> <p>a) Percibir directa o indirectamente cantidades de las familias por recibir las</p>		

<p>enseñanzas objeto del concierto en el respectivo nivel educativo.</p> <p>b) Percibir cantidades de asociaciones o fundaciones a las cuales deban pertenecer obligatoriamente las familias y que reciban a su vez aportaciones obligatorias de las mismas.</p> <p>c) Establecer servicios asociados a las enseñanzas de carácter obligatorio, objeto del concierto, que requieran aportación económica por parte de las familias de los alumnos. Quedan excluidas de esta categoría las actividades extraescolares y las complementarias.</p> <p>*Este artículo solo aparece en el anteproyecto.</p>		
--	--	--

Fuente: Elaboración propia

Una vez analizada la evolución de la equidad en la LOE, pasamos a ver su plasmación en la LOMCE.

## **La equidad en la LOMCE**

La LOMCE, al igual que hacía la LOE, señala en su preámbulo la concepción que tiene de la equidad, y se puede ver la importancia que esta tiene para sus redactores. En él se indica que “solo un sistema educativo de calidad, inclusivo, integrador y exigente, garantiza la igualdad de oportunidades y hace efectiva la posibilidad de que cada alumno o alumna desarrolle el máximo de sus potencialidades” (LOMCE, 2013, preámbulo, p. 2).

Por tanto, la retórica plantea que la equidad en la LOMCE se basa en la búsqueda del desarrollo de las potencialidades del alumnado, es decir, que todos puedan llegar al máximo, desarrollarse por completo. Así lo explica en la Comisión de Educación, Peral (2013) “la Lomce es una ley de equidad, porque precisamente, como se dice en su exposición de motivos, solo un sistema educativo de calidad garantiza la igualdad de oportunidades” (p. 19).

Al mismo tiempo, se sigue explicando la misma, cuando el Ministro Wert (2013a) señalaba la necesidad de fomentar la equidad expresando que:

no hemos tenido la capacidad de distinguir suficientemente la equidad en la entrada en el sistema, que es altísima, respecto de la equidad en la salida del sistema, que es mucho más deficiente [...] esta reforma apunta a conseguir que, manteniéndose la misma equidad en la entrada al sistema, haya mucha más equidad o, si se quiere, equidad y eficacia en la salida del mismo. (p. 4)

Se considera que el sistema educativo no es tan equitativo como debiera desde una perspectiva de falta de calidad y señalan el abandono escolar temprano y el bajo nivel de calidad que tiene nuestro sistema educativo como indicadores de falta de equidad, entendiendo que el sistema no puede ser equitativo cuando existen unas tasas de fracaso

escolar y abandono tan altas puesto que esto implica una fractura entre quienes acceden al conocimiento y los que no.

Equidad y calidad son dos caras de una misma moneda. No es imaginable un sistema educativo de calidad en el que no sea una prioridad eliminar cualquier atisbo de desigualdad. No hay mayor falta de equidad que la de un sistema que iguale en la desidia o en la mediocridad. (LOMCE, 2013, preámbulo, p. 3)

No obstante, mientras que por un lado se señala que España tiene un sistema educativo inequitativo, por otro se indica que:

Las diferencias entre los alumnos y alumnas de un mismo centro y entre los distintos centros indican que tenemos un sistema educativo más homogéneo que la media, lo que se traduce en un índice de equidad superior a la media de la OCDE. (LOMCE, 2013, preámbulo, p. 6)

Todo esto se puede comprobar o refutar de acuerdo con lo que se ha visto previamente en el gráfico 5.

Los resultados que se extraen de dichas gráficas nos indican que el sistema educativo español es un sistema altamente equitativo, sin embargo, desde el gobierno no se está de acuerdo con esta lectura tal y como indicaba Gomendio (2013b):

Se dice con frecuencia que PISA pone de manifiesto un gran logro de nuestro sistema educativo: que es equitativo. Creo que es una conclusión errónea: lo que PISA pone de manifiesto es que nuestros estudiantes no se diferencian entre sí en los resultados tanto como los estudiantes de otros países porque todos los estudiantes obtienen resultados muy pobres. (p. 7)

A lo largo del articulado de la LOMCE también se tienen en cuenta aspectos referentes a la equidad. Al igual que sucedía en la LOE, esta también tiene un papel protagonista indicando su importancia en el artículo 1 donde se dice que uno de los fines de la educación es:

b) La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad. (LOMCE, 2013, art. 1)

No obstante, no todos están de acuerdo en esta manera de entender la equidad ya que como plasma el miembro del PSOE, Moreno Ruíz (2013) “el artículo 1 proclama la equidad y la igualdad de oportunidades, pero en realidad van a someter al alumnado a una carrera de obstáculos que no todos podrán superar” (p. 25).

La secretaria de Estado de educación a la hora de publicar la reforma justificaba su concepción de la equidad de la siguiente manera: “entiendo por equidad que todos los estudiantes desarrollen al máximo su potencial, independientemente del entorno socioeconómico del que procedan, pero no que todos los estudiantes alcancen los mismos resultados, siendo estos resultados pobres; eso no me parece equidad” (Gomendio, 2013b, p. 7).

Si nos basamos en esta concepción de la educación donde todo el alumnado debe alcanzar los mismos resultados, podríamos señalar que nuestro sistema educativo es

altamente inequitativo puesto que existen diferencias significativas entre género y entre centros tal y como se ha podido observar en los gráficos 6 y 7.

Por otro lado, a lo largo del articulado se plantean una serie de medidas de atención a la diversidad que permitan atender al alumnado y dar la respuesta que mejor se adapte a sus necesidades. Entre estas medidas destacan los programas de mejora del aprendizaje y rendimiento que aparecen en el apartado 18, los cuales se dirigirán al alumnado cuyas dificultades no deriven de la falta de esfuerzo o estudio.

Asimismo, la LOMCE establece una serie de itinerarios. En el tercer curso de la Educación Secundaria Obligatoria el alumnado ya debe escoger entre matemáticas orientadas a las Enseñanzas Académicas u orientadas a las Enseñanzas Aplicadas. Del mismo modo, en cuarto los padres, madres, tutores legales o en su caso el alumnado, deberá elegir entre la opción de enseñanzas académicas para la iniciación al Bachillerato o la opción de enseñanzas aplicadas para la iniciación a la Formación Profesional.

Para facilitar esta elección, tal y como indica el apartado 19, al finalizar cada uno de los cursos de la Educación Secundaria Obligatoria se entregará un consejo orientador donde entre otros elementos se incluirá el itinerario más adecuado y podrá incluir la incorporación a uno de los programas que se acaban de comentar o a un ciclo de Formación Profesional Básica, tal y como se muestra en la figura 4.

Estos itinerarios se establecen como una medida de atención a la diversidad, sin embargo, como expresa el secretario de la Confederación Intersindical Gallega Do Ensino, Louzao (2013) “la elección prematura de los estudios reduce la equidad del sistema, supone segregación y autolimita el acceso a los estudios superiores del alumnado” (p. 13).

Otro de los cambios frente a la LOE es que se especifican de una manera más detallada los alumnos y alumnas que pueden requerir una atención educativa específica. Dentro de este grupo se encuentran el alumnado que presenta necesidades educativas especiales, dificultades específicas de aprendizaje, TDAH, altas capacidades o que se ha incorporado de manera tardía al sistema educativo.

Para ello las Administraciones Educativas adoptarán medidas para su identificación y se valorarán sus necesidades de manera temprana. La intervención con estos alumnos y alumnas se realizará bajo los principios de inclusión y normalización, fomentando la igualdad de acceso y permanencia en el sistema educativo. Del mismo modo, en el apartado 66 se indica que:

«2. Para facilitar la escolarización y garantizar el derecho a la educación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, las Administraciones educativas deberán reservar hasta el final del período de preinscripción y matrícula una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados. Asimismo, podrán autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos y alumnas por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización, bien por necesidades que vengan motivadas por traslado de la unidad familiar en período de escolarización extraordinaria debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres o tutores legales, o debido al inicio de una medida de acogimiento familiar en el alumno o la alumna.» (LOMCE, 2013, apartado 66).

Entre las novedades que plantea la LOMCE se ha hecho mucho eco la posibilidad de financiar con fondos públicos centros diferenciados por sexo.

El apartado 61 de la LOMCE que modifica el artículo 84.3 de la LOE dice lo siguiente:

3. En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. No constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960. (LOMCE, 2013, apartado 61)

Como se observa se justifica esta diferenciación por sexo a través de la UNESCO, tal y como explica Wert (2012) al señalar que la UNESCO reconoce la educación diferenciada si esta no supone una desigualdad de oportunidades para chicos y chicas.

Por su parte, sectores y partidos contrarios a este tipo de centros señalan, como es el caso de FORO Asturias, que “se nos presenta, por lo tanto, la educación diferenciada por sexos como una alternativa absolutamente libre, lícita, al modelo de coeducación generalizado en España y en el mundo occidental” (Álvarez Sostres, 2013, p. 22). Mientras que las posturas intermedias, como la expresada por UPyD, indican que esto es inequitativo y aunque es una práctica constitucional no debería financiarse con fondos públicos (Martínez Gorriarán, 2013). Se presentó un recurso de inconstitucional por este motivo, entre otros, pero finalmente el tribunal constitucional dio la razón a la LOMCE indicando que no había discriminación.

En el caso de la LOMCE, tiene una gran significatividad la evolución que ha sufrido el concepto de equidad del primer borrador del anteproyecto al texto aprobado. La tabla 9 nos muestra estos cambios.

Tabla 9: Comparación de la equidad en la LOMCE desde el anteproyecto a la redacción final

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p>Artículo 1</p> <p>b) La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa, la no discriminación y la accesibilidad universal, y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad.</p>		<p><b>Artículo 1</b></p> <p>b) La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad.</p>
<p><b>Artículo 1</b></p> <p>1) El desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades y el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, así como la prevención de la violencia de género.</p>	<p><b>Artículo 1</b></p> <p>1) El desarrollo de la igualdad y el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, así como la prevención de la violencia de género.</p>	<p><b>Artículo 1</b></p> <p>1) El desarrollo, en la escuela, de los valores que fomenten la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, así como la prevención de la violencia de género.</p>
<p><b>Artículo 39</b></p> <p>3. La Formación Profesional en el sistema educativo comprende los ciclos</p>	<p><b>Artículo 39</b></p> <p>3. La Formación Profesional en el sistema educativo comprende los ciclos de</p>	<p><b>Artículo 39</b></p> <p>3. La Formación Profesional en el sistema educativo comprende los ciclos de Formación</p>

<p>de Formación Profesional Básica, de grado medio y de grado superior, con una organización modular, de duración variable, que integre los contenidos teórico-prácticos, tanto de las materias instrumentales como de los módulos profesionales, adecuados a los diversos campos profesionales.</p>	<p>Formación Profesional Básica, de grado medio y de grado superior, con una organización modular, de duración variable, que integre los contenidos teórico-prácticos, adecuados a los diversos campos profesionales.</p>	<p>Profesional Básica, de grado medio y de grado superior, con una organización modular, de duración variable, que integre los contenidos teórico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales.</p>
		<p><b>Artículo 71</b></p> <p>1. Las Administraciones educativas dispondrán los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como los objetivos establecidos con carácter general en la presente Ley. Las Administraciones educativas podrán establecer planes de centros prioritarios para apoyar especialmente a los centros que escolaricen alumnado en situación de desventaja social.</p> <p>2. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, TDAH, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones</p>

		personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.
<p><b>Artículo 76</b> Corresponde a las Administraciones educativas adoptar las medidas necesarias para identificar al alumnado con altas capacidades intelectuales y valorar de forma temprana sus necesidades. Asimismo, les corresponde adoptar planes de actuación adecuados a dichas necesidades, que permitan al alumnado desarrollar al máximo sus capacidades</p>		<p><b>Artículo 76</b> Corresponde a las Administraciones educativas adoptar las medidas necesarias para identificar al alumnado con altas capacidades intelectuales y valorar de forma temprana sus necesidades. Asimismo, les corresponde adoptar planes de actuación, así como programas de enriquecimiento curricular adecuados a dichas necesidades, que permitan al alumnado desarrollar al máximo sus capacidades.</p>
		<p><b>Artículo 79bis</b> 1. Corresponde a las Administraciones educativas adoptar las medidas necesarias para identificar al alumnado con dificultades específicas de aprendizaje y valorar de forma temprana sus necesidades.  2. La escolarización del alumnado que presenta dificultades de aprendizaje se registrará por los principios de normalización e inclusión y asegurará su no discriminación y la igualdad</p>

		<p>efectiva en el acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p>3. La identificación, valoración e intervención de las necesidades educativas de este alumnado se realizará de la forma más temprana posible, en los términos que determinen las Administraciones educativas.</p>
--	--	--

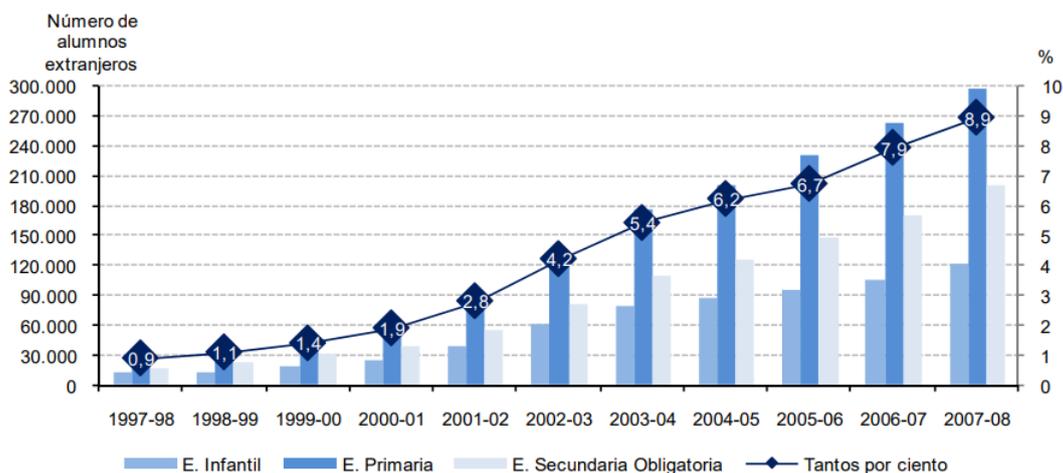
Fuente: Elaboración propia

En conclusión, como se puede observar la LOMCE modifica algunos aspectos relacionados con la equidad que se establecían con la LOE planteando elementos que podrían llevar al sistema educativo hacia líneas menos equitativas al fomentar los itinerarios y la segregación por sexos, no obstante, será necesario esperar unos años para ver si los pronósticos son o no ciertos.

## 4.5 El esfuerzo compartido

Con la extensión de la escolarización y la obligatoriedad de asistir a la escuela la población estudiantil da un enorme giro. Si a este hecho añadimos los movimientos de normalización e inclusión educativa que llevan a los alumnos con necesidades educativas al aula ordinaria y el aumento de inmigración que se produce a partir de la década de 1990 y que va aumentando, nos encontramos con una población escolar muy heterogénea.

Gráfico 8: Evolución del porcentaje del alumnado extranjero escolarizados en Enseñanzas no universitarias en cada etapa educativa



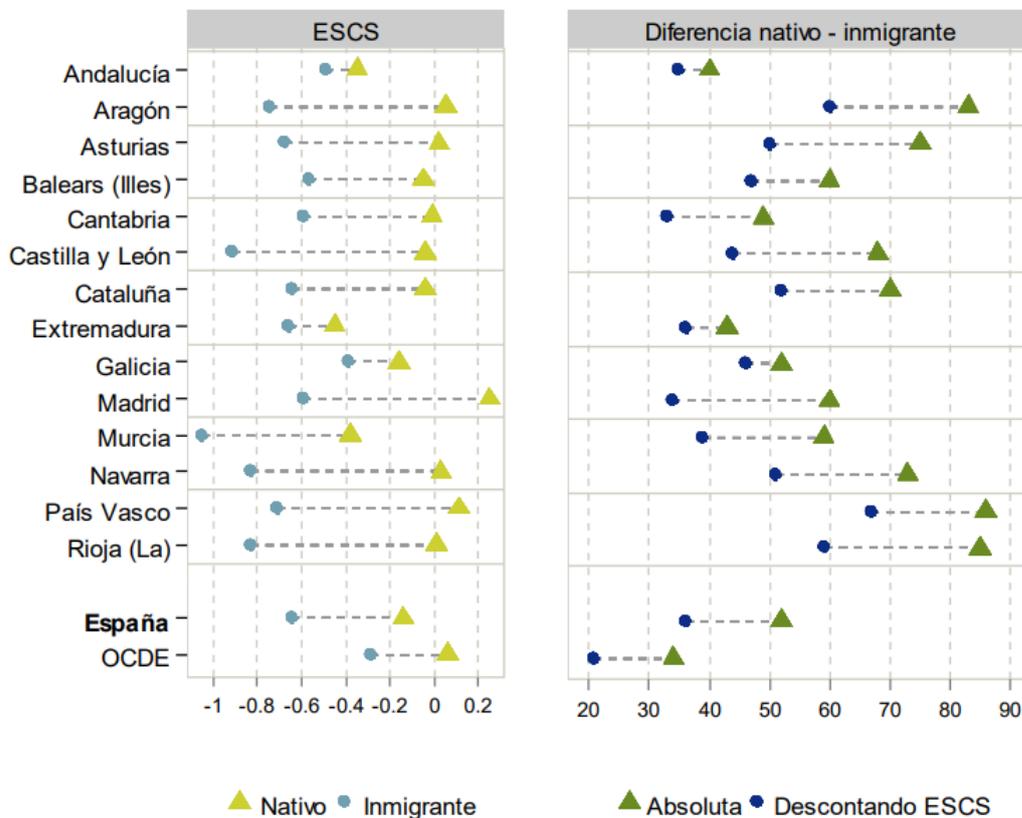
Fuente: Instituto de Evaluación, Sistema de Indicadores 2010, p. 31.

En el gráfico 8 se puede ver cómo a lo largo de las últimas décadas, la población inmigrante ha ido aumentando de modo exponencial, especialmente durante la década del 2.000. Estos aumentos, suponen que, en la práctica, las aulas son más heterogéneas, y se crean nuevas necesidades que los docentes deben cubrir. Además, excepto en el caso de la inmigración latinoamericana, que conocen el idioma, el tener que aprender la lengua supone un reto importante, tanto para el alumnado, como para el profesorado, ya que el desconocimiento del idioma impide el acceso al conocimiento de la mayor parte de las asignaturas.

Si analizamos de nuevo el gráfico 8, el mayor incremento de alumnado extranjero se produce en la escuela primaria, que es la que debe acoger a gran parte de este, realizando la adaptación de los primeros años, lo que hace que la heterogeneidad en la escuela primaria fuese muy alta, siendo un reto para los maestros y maestras que se ocupaban de ello.

El aumento de la tasa de inmigración no es propiamente una dificultad para el sistema educativo, pero si lo es cuando el alumnado llega a nuestras aulas desconociendo el idioma o sin haber estado escolarizado previamente, puesto que requieren un trabajo diferente al que se lleva a cabo de manera ordinaria con el resto de los compañeros, así como otro tipo de recursos y desde las escuelas es necesario hacer un esfuerzo para lograr alcanzar todas sus potencialidades.

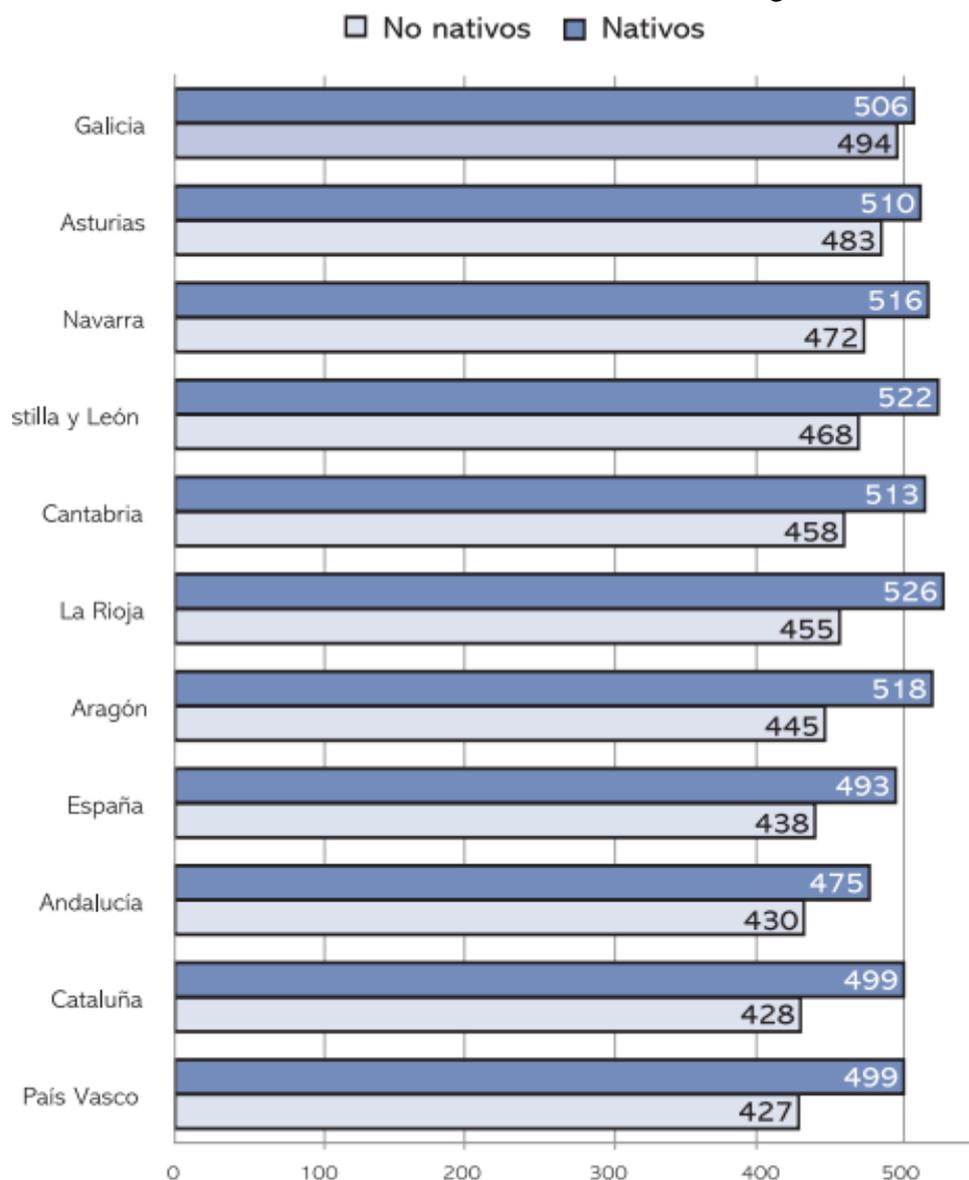
Gráfico 9: Diferencia en resultados entre el alumnado nativo e inmigrante en matemáticas.



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013, p. 111

Si analizamos el gráfico se puede ver claramente que los resultados obtenidos por los nativos son notablemente superiores a los inmigrantes, tanto en las diversas Comunidades autónomas, como en el total de España, así como en la media de la OCDE.

Gráfico 10: Rendimiento del alumnado en función de su lugar de nacimiento



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, 2007, p. 82

Si nos fijamos en el gráfico anterior observamos como en todas las comunidades autónomas españolas, y, por tanto, también en la media española, el resultado obtenido por la población nativa es superior que los que obtiene el alumnado no nativo. Estas

diferencias son mayores o menores dependiendo de la comunidad en la que nos fijemos, siendo una diferencia muy baja en Galicia, donde los resultados que obtienen unos y otros son muy similares, mientras que lugares como La Rioja, País Vasco o Cataluña tienen diferencias de casi 75 puntos.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Española y la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), así como posteriores Reales Decretos<sup>13</sup> y Decretos de las diferentes Comunidades Autónomas, la educación obligatoria se basará en los principios de integración escolar y normalización, es decir, siempre que sea posible el alumnado permanecerá dentro del aula con su grupo-clase de referencia y recibirá los apoyos necesarios si es posible dentro de la misma, y solo en casos excepcionales se les sacará del aula para atenderlos de manera individualizada, ya que “el concepto de inclusión, de manera progresiva, ha dejado de asociarse exclusivamente a los estudiantes con diversidad funcional para referirse a la necesidad de atender a otros sectores en desigualdad social” (Ramírez Íñiguez, 2020, p. 212).

Debido a esto, muchos de los alumnos y alumnas que previamente asistían a centros específicos con la aprobación de la LOGSE pasan a escolarizarse en centros ordinarios.

Estas nuevas características —el aumento de la inmigración y la inclusión en las escuelas ordinarias de alumnado con necesidades educativas— hace que se deban tomar medidas que permitan dar respuesta a esta nueva realidad educativa.

En líneas generales este alumnado era escolarizado en un porcentaje muy elevado en las escuelas públicas, por ello se hace necesario que se lleve a cabo un reparto

---

<sup>13</sup> Para más información al respecto se puede consultar el Real Decreto 696/1995 de 28 de abril.

equitativo para poder dar una mejor respuesta a las nuevas necesidades que se han generado.

Tabla 10: Alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de una discapacidad matriculado en Enseñanzas de Régimen General en función de diferentes variables. Cuso 2014/2015.

		%
<b>Titularidad/ financiación</b>	Públicos	72,25
	Privados	27,75
	-Privados concertados	26,77
	-Privados no concertados	0,97

Fuente: Elaboración propia a través de datos de ODISMET

A pesar del esfuerzo realizado para la integración de estos alumnos, como se puede observar en la tabla anterior, la mayor parte de ellos es escolarizado en centros públicos. Esto lleva a que una parte no dispongan realmente de la anteriormente comentada libertad de elección de centro puesto que en ocasiones los centros privados o privados concertados no disponen de las herramientas o el profesorado necesario para poder dar respuesta a las necesidades de este alumnado.

Lo mismo sucede con el alumnado inmigrante, ya que tal y como señalan Taranbini y Bonal (2016) “el alumnado de incorporación tardía se distribuye en un 80% en centros públicos y un 20% en centros concertados” (p. 84).

Con el esfuerzo compartido lo que se pretende es que los centros repartan equitativamente al alumnado, independientemente de las necesidades de estos, entendiendo que si están financiados con fondos públicos se debe jugar con las mismas normas y por tanto, no sólo la escuela pública debe acogerlos, sino que no se puede permitir que la escuelas concertadas los rechacen con falsos pretextos, ya que si desde las mismas se está luchando para que las familias tengan el derecho a escoger y la libertad de elegir el centro que quieren para sus hijos e hijas, esta debe ser una libertad para todas las familias y no sólo para unas pocas. Así lo expresa Delibes (2005) cuando indica que es necesario que “se repartan los alumnos <<difíciles>> de forma <<equitativa>> entre la enseñanza pública y concertada” (p. 4).

Por otro lado, al hablar de esfuerzo compartido es importante también tener en cuenta que el correcto aprendizaje de los alumnos y alumnas no se basa sólo en su esfuerzo personal, es decir, para obtener buenos resultados en el sistema educativo se requiere el trabajo no sólo del alumnado desde su individualidad, sino de todos los miembros de la comunidad educativa, trabajando de manera conjunta para lograr un objetivo común.

### **Esfuerzo compartido en la LOE**

La LOE en su preámbulo se refiere a la importancia del esfuerzo compartido, señalando que para lograr una educación de calidad es necesario el esfuerzo, pero no sólo del alumnado sino de toda la comunidad educativa. Es decir, la responsabilidad del éxito educativo recae también en las familias, en los centros docentes y su profesorado, en las Administraciones Educativas y en la sociedad en su conjunto ya que “solamente el compromiso y el esfuerzo compartido permitirán la consecución de objetivos tan ambiciosos” (LOE, 2006, preámbulo).

Del mismo modo, en este mismo preámbulo se refiere también a la necesidad de compartir cargas indicando que todos los centros deberán asumir un compromiso social con la educación y se deberá llevar a cabo una escolarización sin exclusiones de modo que se acentúe el carácter complementario de las dos redes escolares sin perder su singularidad.

Al igual que sucedía con la relevancia de la calidad y la equidad, el esfuerzo que se debe realizar por parte de todos los miembros de la comunidad educativa para lograr el éxito educativo del alumnado también aparece reflejado en el artículo 1 de la ley, donde se establecen los principios de la educación. En este caso en el apartado *h*, donde se señala como uno de los mismos “el esfuerzo compartido por alumnado, familias, profesores, centros, Administraciones, instituciones y el conjunto de la sociedad” (LOE, 2006, art. 1.h).

Hasta llegar a esta redacción final el proyecto de ley ha sido modificado, si en el anteproyecto se encontraba una redacción bastante similar a la definitiva, al final se suprimió la necesidad de alcanzar una educación de calidad para todo el alumnado. Por su parte, el anteproyecto divide este apartado en dos, señalando por un lado la importancia del esfuerzo individual de los alumnos (g) y por otro el esfuerzo compartido, todavía con la idea de alcanzar una educación de calidad para todo el alumnado (h). En la versión final se mantiene la división del artículo añadiendo la motivación del alumnado al esfuerzo individual (g) y desaparece el término calidad en la definición del esfuerzo compartido.

Tabla 11: Comparación de la redacción del artículo 1 g y h de la LOE.

Anteproyecto	Proyecto	LOE
g) El esfuerzo compartido por alumnos, familias, profesores, centros, Administraciones, instituciones y el conjunto de la sociedad para alcanzar una educación de calidad para todo el alumnado.	g) El esfuerzo individual de los alumnos. h) El esfuerzo compartido por familias, profesores, centros, Administraciones, instituciones y el conjunto de la sociedad para alcanzar una educación de calidad para todo el alumnado.	g) El esfuerzo individual y la motivación del alumnado. h) El esfuerzo compartido por alumnado, familias, profesores, centros, Administraciones, instituciones y el conjunto de la sociedad.

Fuente: Elaboración propia

Desde la LOE se considera importante el esfuerzo, pero no a nivel individual de cada alumno, ya que se da por hecho que se va a esforzar y va a trabajar para lograr los objetivos que se plantean, por ello va un paso más allá entendiendo que la educación y el sistema educativo debe dar respuesta a un gran desafío como es lograr que cada uno de los alumnos y alumnas alcance todas sus potencialidades, contemplando la educación como un instrumento de mejora de la condición humana que va a resultar favorable para la ciudadanía dotándola de las herramientas que les permitan desarrollar su espíritu crítico y mejorando la sociedad. Por esto se considera que no se trata solamente de que el alumnado se esfuerce, sino que se debe ir más allá de este esfuerzo individual, ya que es necesario que este sea colectivo para lograr mejorar no sólo individualmente sino como sociedad. Sansegundo (2005) lo explicaba del siguiente modo:

hemos ampliado nuestra exigencia de esfuerzo a todo el sistema educativo, no sólo a los alumnos o sólo a los profesores. No podemos dejar a nuestros docentes solos con la tarea de educar a todos nuestros jóvenes. Familias, centros, administraciones y parlamentos debemos participar del compromiso general con la educación. (pp. 10-11)

Al explicar la reforma y sus intenciones, se establecía como el segundo principio de esta el esfuerzo compartido, señalando que:

resulta imprescindible un esfuerzo compartido. La responsabilidad del aprendizaje tampoco debe recaer sólo en el estudiante. La incentivación del esfuerzo del alumno no puede limitarse a la repetición de curso, que sabemos que a veces es necesaria, pero debe tener un objetivo de recuperación, de diseño de un plan de trabajo que favorezca la superación de los déficit de conocimientos. (Sansegundo, 2004, p. 5).

Desde el equipo de gobierno, se entiende que la educación de los más jóvenes es algo demasiado grande e importante como para dejarlo en manos simplemente del esfuerzo individual de los alumnos y alumnas, es por ello por lo que desde la oposición se les criticó fuertemente, puesto que se consideraba o se considera que la LOE es una ley que no apuesta por el esfuerzo personal del alumnado, que no se les exige, que no se pide que se esfuercen para lograr resultados positivos, sino que más bien al contrario, la imagen que se les da es que ellos no son los responsables de sus resultados. De este modo lo expresa Abejón Ortega (2006):

Para poder aprender es fundamental el esfuerzo y la exigencia personal, en lo que no cree la ley y el Gobierno socialista insiste en sustituir por el esfuerzo

compartido, entendiendo que el esfuerzo de uno lo tienen que hacer los demás por él. (p. 4)

Con esta crítica se ve el punto de vista de la oposición que se centra en el trabajo individual del alumnado, entendiendo que si este se esfuerza y trabaja logrará resultados positivos, y el éxito educativo.

No obstante, en contraposición a ello, Tabuyo (PSOE) (2005) indica que en la LOE no se abandona el esfuerzo, sino que lo que se hace es apostar por el esfuerzo de todos los actores de la educación, al igual que lo hace su compañera de partido, Palma Muñoz (2004) cuando añade la importancia de la corresponsabilidad entre todos para lograr una educación de calidad y de equidad.

Por su parte, el grupo parlamentario Convergència i Unió, con su representante la señora, Alexandre i Cerarols (2005) planteaba en la Comisión de Educación del Senado que:

Exigimos responsabilidad a todos, a cada uno de ellos; padres, alumnos y maestros, todos son los actores de esta educación, y a estos últimos les exigimos responsabilidad, y esperamos que esta nueva ley haga que esta responsabilidad sea correspondida con el apoyo de instituciones, y, evidentemente, con la aportación económica necesaria. (p. 15)

A las familias se les da mucha libertad dentro del sistema educativo, si les damos la libertad de elegir el centro que quieran para sus hijos, es necesario que estos se impliquen. No basta con darles la capacidad de elegir, sino que esto también conlleva una responsabilidad, y si una de las razones para favorecer la libertad era la implicación de las familias, es importante que la demuestren.

La misma idea expresan desde el Partido Socialista, cuando Serna (2005a) señalaba que:

el esfuerzo no debe ser solo de los alumnos —usted habrá leído detenidamente el proyecto—, sino que tiene que haber una escuela de calidad para todos y entre todos, de manera que consideramos que el claustro, el profesorado, los padres y las administraciones educativas tienen mucho que hacer para acabar con el fracaso escolar, y no solamente que los alumnos se esfuercen, ya que precisamente ellos se esforzarán si hay algunas variaciones respecto al proceso educativo. (p. 23)

Durante el debate de la reforma en el Congreso y en el Senado la importancia del esfuerzo fue debatido, defendiendo por parte de algunos partidos la importancia de la implicación de todos los actores educativos.

El fracaso escolar es en realidad el fracaso social. No sólo fracasa el alumnado de manera individual, sino que fracasa la sociedad en su conjunto, por ello si queremos acabar con él es necesario que todos trabajen conjuntamente y de manera coordinada.

Papel esencial jugarán el profesorado y las familias debido a su influencia directa sobre el alumnado. Un buen docente puede llevar a los alumnos y alumnas a querer seguir en el sistema educativo o dejarlo. Con su trabajo dentro del aula pueden favorecer el fracaso escolar o por el contrario combatirlo. Lo mismo sucede con las familias. Si las familias se implican en el proceso educativo el alumnado se implica, por el contrario, si desde casa no se favorece el trabajo que se realiza dentro del sistema educativo será muy difícil superar las altas tasas de fracaso escolar y de abandono temprano. Esta idea parece esencial, pero como indica el presidente de la CONCAPA, Carbonel (2005) debemos ser conscientes de que conciliar la vida laboral y familiar en nuestro país sigue siendo en

muchas ocasiones complicado y para que las familias puedan participar y formar parte de ese esfuerzo compartido es necesario que se les dé la posibilidad de hacerlo.

Por otro lado, al hablar de esfuerzo compartido en la LOE también se hace referencia al reparto de cargas, es decir, se entiende que las escuelas públicas y privadas concertadas, deben asumir las mismas cargas y, por tanto, en ambas se debe de atender tanto al alumnado inmigrante como al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, distribuyéndolo de manera equitativa entre las dos redes, tal y como plantea el artículo 84.

El anteproyecto habla de la adecuada programación de los puestos escolares que garanticen el derecho a la educación mientras que la redacción final específica que:

1. Las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. (LOE, 2006, art. 84.1)

Del anteproyecto a la redacción final se añade que se garantizará que el acceso se realizará en condiciones de igualdad y libertad de elección de centro por padres y tutores.

Asimismo, el artículo 87. *Equilibrio en la admisión de alumnos* señala que, con el fin de garantizar la calidad educativa, la cohesión social y la igualdad de oportunidades las Administraciones educativas garantizarán la equilibrada y adecuada escolarización de los alumnos y alumnas con necesidades específicas de apoyo educativo, estableciendo una proporción de alumnos con estas características que deban ser escolarizados en cada uno de los centros públicos y privados concertados. Además, se garantizarán los recursos

personales y económicos que permitan realizar dicho apoyo. Este artículo también ha sufrido modificaciones desde el anteproyecto, añadiendo que se busca la calidad educativa –aspecto que no aparecía en el anteproyecto, donde se hacía referencia a la equilibrada distribución—, hasta llegar a la redacción definitiva, donde se refleja además de la calidad que ya aparece en el proyecto, que estos centros recibirán los recursos necesarios para hacer esto posible.

Desde el PNV destacan la importancia de que todos los centros que se sostengan con fondos públicos asuman las mismas responsabilidades, así lo expresaba Esteban (2005b) en la Comisión de Educación del Congreso cuando decía que:

nos parece que los centros privados tienen que asumir las mismas obligaciones que los centros públicos y que lo que deben hacer es admitir escolares que pudieran ser, en principio, problemáticos o que necesitan unas condiciones especiales en cuanto a su escolarización. (p. 32)

Esta misma idea la enfatiza el presidente nacional de enseñanza de la CSI-CSIF, Eliseo Moreno Burriel (2005) en la misma comisión de Educación destacando la importancia de que se lleve a cabo un reparto equitativo puesto que en general es la escuela pública quien asume al alumnado con necesidades especiales y de seguir así la escuela pública terminará por convertirse en el gueto del reducto. Del mismo modo, señala que es la escuela pública la que está recibiendo toda la diversidad, mientras que la concertada no está asumiendo su parte.

Si se quiere acabar con el fracaso escolar y con el abandono temprano es necesario que las escuelas trabajen para ello y tengan los recursos tanto personales como materiales que lo permitan. La realidad de las instituciones educativas ha cambiado de manera significativa en las últimas décadas, y la heterogeneidad es una constante en las aulas.

Esta diversidad no debe considerarse como una desventaja, sino como un factor de enriquecimiento sobre el que se debe trabajar. Los centros se enfrentan a nuevos retos y desafíos que requieren que se actúe sobre ellos y para que esto sea posible deben contar con posibilidades.

Desde la LOE se considera que no es posible que sólo la escuela pública asuma estos retos y desafíos, mientras que en las escuelas privadas concertadas –las cuales también están financiadas con fondos públicos— las aulas sean homogéneas y no se escolarice en ellos al alumnado inmigrante o con necesidades educativas especiales.

Este reparto equitativo del alumnado puede llevar a pensar en el reparto de cargas pero no se trata de cargas, sino de responsabilidades. Si desde la escuela concertada se hace eco de la importancia de la libertad de elección de centro por parte de las familias, no es posible que luego no escolaricen a estos colectivos que suponen un reto educativo, ya que esto entraría en contradicción con la idea de libertad de elección de centro, puesto que estos también tienen el derecho de escoger el centro que deseen para sus hijos e hijas.

Es por ello por lo que el artículo 109 de la LOE establece que la oferta educativa se programará de acuerdo con las plazas en centros públicos y privados concertados, llevando a cabo una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Además, este mismo artículo especifica que “las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas públicas suficientes en las zonas de nueva población”.

El éxodo rural y el crecimiento de las ciudades, así como el boom inmobiliario ha creado nuevas zonas de población. En ellas es necesario que se tenga en cuenta la necesidad social de la creación de escuelas para los niños y niñas que vivan allí, por ello

la Administración tiene que garantizar que se tendrán en cuenta estas nuevas necesidades de escolarización y se dará respuesta a dicha demanda.

A lo largo del proceso de elaboración hasta su aprobación el esfuerzo compartido se va matizando, tal y como se plasma en la tabla 12.

Tabla 12: Comparación del concepto de esfuerzo desde el anteproyecto a la redacción final en la LOE.

Anteproyecto	Proyecto	Ley
		<p><b>Preámbulo</b>                      Pero la responsabilidad del éxito escolar de todo el alumnado no sólo recae sobre el alumnado individualmente considerado, sino también sobre sus familias, el profesorado, los centros docentes, las Administraciones educativas y, en última instancia, sobre la sociedad en su conjunto, responsable última de la calidad del sistema educativo.</p>
		<p><b>Preámbulo</b>                      El principio del esfuerzo, que resulta indispensable para lograr una educación de calidad, debe aplicarse a todos los miembros de la comunidad educativa. Cada uno de ellos tendrá que realizar una contribución específica. Las familias habrán de colaborar estrechamente y deberán comprometerse con el trabajo cotidiano de sus hijos y con la vida de los centros docentes. Los centros y el profesorado deberán esforzarse por construir entornos de aprendizaje ricos, motivadores y exigentes. Las Administraciones educativas tendrán que facilitar a todos los componentes de la comunidad escolar el cumplimiento de sus funciones, proporcionándoles los recursos que necesitan y reclamándoles al mismo tiempo su</p>

		compromiso y esfuerzo. La sociedad, en suma, habrá de apoyar al sistema educativo y crear un entorno favorable para la formación personal a lo largo de toda la vida. Solamente el compromiso y el esfuerzo compartido permitirán la consecución de objetivos tan ambiciosos.
<p><b>Artículo 1</b></p> <p>g) El esfuerzo compartido por alumnos, familias, profesores, centros, Administraciones, instituciones y el conjunto de la sociedad para alcanzar una educación de calidad para todo el alumnado.</p>	<p><b>Artículo 1</b></p> <p>g) El esfuerzo individual de los alumnos.</p> <p>h) El esfuerzo compartido por familias, profesores, centros, Administraciones, instituciones y el conjunto de la sociedad para alcanzar una educación de calidad para todo el alumnado.</p>	<p><b>Artículo 1</b></p> <p>g) El esfuerzo individual y la motivación del alumnado.</p> <p>h) El esfuerzo compartido por alumnado, familias, profesores, centros, Administraciones, instituciones y el conjunto de la sociedad.</p>
<p><b>Artículo 2</b></p> <p>d) La educación en el mérito y en el esfuerzo personal</p>	<p><b>Artículo 2</b></p> <p>d) La educación en la responsabilidad individual y en el mérito y esfuerzo personal.</p>	
<p><b>Artículo 23</b></p> <p>c) Conocer, valorar y respetar las diferentes culturas y la</p>	<p><b>Artículo 23</b></p> <p>c) Valorar y respetar la diferencia de sexos y la igualdad de derechos y oportunidades entre ellos.</p>	

<p>igualdad entre hombres y mujeres</p>	<p>Rechazar los estereotipos que supongan discriminación entre hombres y mujeres.</p>	
<p><b>Artículo 71</b></p> <p>2. La atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se regirá por los principios de normalización e inclusión.</p>	<p><b>Artículo 71</b></p> <p>2. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, por sus altas capacidades intelectuales o por cualquier otra circunstancia personal o familiar que suponga necesidad desde el punto de vista educativo, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos.</p>	<p><b>Artículo 71</b></p> <p>2. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado</p>

Fuente: Elaboración propia

## **El esfuerzo compartido en la LOMCE**

El concepto de esfuerzo en la LOMCE cambia significativamente frente a su predecesora, la LOE, pasando de fomentar el esfuerzo de toda la comunidad educativa para lograr la calidad educativa a valorar principalmente el esfuerzo individual. Se trata de favorecer la conocida cultura del esfuerzo, basándose en la corriente neoliberal, donde prima la esfera individual frente a la social.

La secretaria de Estado de Educación, Montserrat Gomendio (2013a) explicaba la cultura del esfuerzo de la siguiente manera:

La Lomce trabaja sobre elementos del sistema para promover una cultura del esfuerzo y la responsabilidad en la comunidad educativa. Así, para los alumnos se establecen evaluaciones finales externas que deben superar para obtener los títulos de graduado en ESO y bachillerato. Para los centros la Lomce favorece la autonomía y especialización a cambio de la rendición de cuentas y la transparencia de los resultados obtenidos. Para los equipos directivos y docentes se crean las acciones de calidad, que requieren planificación por objetivos y rendición de cuentas. Aumenta el liderazgo del director, al que se requiere acreditar la superación de un curso formativo previo al acceso al cargo, y se establece la presunción de veracidad de las declaraciones de profesores y equipo directivo. (p. 9)

Se sigue entendiendo que todo el sistema debe funcionar si se quiere lograr la calidad educativa, no obstante, con la introducción de evaluaciones externas –tal y como se verá más adelante—se acentúa la importancia del esfuerzo individual, donde es cada

uno de los alumnos quien debe realizar dicha evaluación y va a depender sobre todo de su esfuerzo y su capacidad.

Tal y como señala la senadora de Amaiur en la Comisión de Educación, “esta ley presupone que el alumno o alumna que no va bien es por su culpa, porque no se esfuerza lo suficiente” (Mendizabal, 2013c, p. 7853). Por tanto, todas las dificultades recaen sobre ellos, que son quienes no ponen todo de su parte, sin tener en cuenta que es posible que por sus singularidades, ya sean personales y sociales, por mucho que se esfuercen de manera individual cada uno de ellos es necesario el trabajo de toda la comunidad educativa para que puedan lograr el éxito educativo. Es decir, la LOMCE plantea que la obtención de malos resultados se debe al mal hacer del alumnado, cuando en realidad, en muchas ocasiones se puede deber a un sinfín de factores más allá de su esfuerzo individual.

Se trata de una ley individualista, donde el peso recae en el alumnado que debe esforzarse para aprobar, entendiendo en muchas ocasiones que si no obtienen buenos resultados no se trata de razones externas a ellos, como la familia, el contexto en que viven, o las circunstancias personales, sino que se trata de una falta de esfuerzo. No se tiene en cuenta que no todas las personas disponen de las mismas capacidades ni recursos, y se presupone que todos tienen las posibilidades de alcanzar los mejores resultados, aunque en la realidad existen una gran cantidad de estudiantes que requieren de determinadas medidas para poder alcanzar los objetivos y desarrollar las competencias.

En cuanto a la matriculación del alumnado con necesidades educativas especiales o de apoyo educativo, se lleva a cabo una modificación de la LOE, estableciendo en el apartado 66 que:

para facilitar la escolarización y garantizar el derecho a la educación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, las Administraciones educativas deberán reservar hasta el final del período de preinscripción y matrícula una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados. (LOMCE, 2013, apartado 66)

Como se puede ver, en este caso sólo se garantizará que se guardarán plazas para estos alumnos durante un periodo determinado, pero ¿qué pasa con el alumnado que llega después de finalizado el periodo de preinscripción y matrícula? ¿Dónde se matricula? Con la modificación de este artículo se lleva a cabo un esfuerzo compartido entre centros públicos y privados de una manera mucho más diluida, dando una mayor autonomía a los centros concertados, puesto que solamente durante un determinado periodo deben guardar dichas plazas, y una vez finalizado este tiempo ya no están obligados a escolarizarlos si no lo desean, cosa que no sucede en las escuelas públicas que están obligadas a escolarizar a todo el alumnado en el momento en el que lleguen, sin importar si el periodo de matrícula ya ha terminado. Por tanto, se está favoreciendo de manera encubierta a las escuelas concertadas, que, aunque si es cierto que se les pide que hagan el esfuerzo, este es más pequeño que con la ley anterior.

Esto supone también una medida inequitativa ya que en líneas generales el alumnado que se incorpora de manera tardía al sistema educativo es el que se encuentra en esta medida, es decir, en la mayor parte de los casos, el alumnado que se matricula una vez finalizado el periodo ordinario de matrícula es alumnado inmigrante o que por alguna circunstancia a debido cambiar su lugar de residencia en ese momento, lo que acaba generando que en muchas ocasiones sea de nuevo el alumnado más desfavorecido el que se matricula en las escuelas públicas, quitando la oportunidad a estas familias a escoger

qué tipo de educación quieren para sus hijos y por tanto, su capacidad de elegir libremente.

Tabla 13: Comparación del concepto de esfuerzo desde el anteproyecto a la redacción final en la LOMCE

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Artículo 87</b></p> <p>2. Para facilitar la escolarización y garantizar el derecho a la educación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, las Administraciones educativas deberán reservar hasta el final del período de preinscripción y matrícula una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados.</p> <p>Asimismo, podrán autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización, bien para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía, o bien que vengan motivadas por traslado de la unidad familiar en período de</p>	<p><b>Artículo 87</b></p> <p>2. Para facilitar la escolarización y garantizar el derecho a la educación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, las Administraciones educativas deberán reservar hasta el final del período de preinscripción y matrícula una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados.</p> <p>Asimismo, podrán autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización, o bien que vengan motivadas por traslado de la unidad familiar en período de escolarización extraordinaria debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres o tutores legales.</p>	<p><b>Artículo 87</b></p> <p>2. Para facilitar la escolarización y garantizar el derecho a la educación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, las Administraciones educativas deberán reservar hasta el final del período de preinscripción y matrícula una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados.</p> <p>Asimismo, podrán autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos y alumnas por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización, bien por necesidades que vengan motivadas por traslado de la unidad familiar en período de escolarización extraordinaria debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres o tutores legales, o debido al inicio de una medida de acogimiento familiar en el alumno o la alumna.</p>

escolarización extraordinaria debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres o tutores legales.		
--	--	--

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, el siguiente elemento que se va a analizar guarda una gran vinculación con la relevancia de la calidad, la equidad y el esfuerzo compartido, así como la cultura del esfuerzo. Se trata de cómo desarrollan cada una de estas reformas el concepto de libertad ya que como se acaba de ver en ocasiones entra en contradicción con alguno de los elementos previamente comentados.

## 4.6 Las libertades en el ámbito educativo: diferentes perspectivas

La libertad de enseñanza deriva históricamente de dos libertades: la libertad de cátedra y la libertad de crear centros. Hoy en día hay que añadir a estas dos la libertad de las familias a escoger el tipo de educación que quieren para sus hijos.

Si nos fijamos en la Constitución Española (1978), su artículo 27 reconoce:

- El derecho a la educación y libertad de enseñanza, que lleva implícito el derecho de los padres a escoger centro docente tanto público como distintos de los creados por los poderes públicos: 27.1
- El derecho de los padres a que sus hijos reciban formación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones: 27.3
- El derecho a ser admitido en un centro docente y el deber de escolarizar a los hijos: 27.4
- El derecho de los padres a la participación efectiva en la programación general de la enseñanza: 27.5
- Y el derecho de los padres a intervenir en el control y la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca: 27.7

Asimismo, el artículo 20.1.c recoge el derecho a la libertad de cátedra.

Entre las libertades que se establecen encontramos en un primer momento, la libertad de crear centros. Dentro de esta, los titulares de los centros tienen a su vez derecho a que sus centros tengan un ideario que establezca las señas de identidad del mismo. Esta libertad también se encuentra amparada en el artículo 38 de la Constitución Española, donde se reconoce la libertad de la empresa dentro de la economía de mercado, ya que se

considera que los centros privados funcionan como las empresas y por tanto están amparados por este.

Otra de las libertades existente es la de cátedra. Este ha sido un derecho irrenunciable para la izquierda europea desde 1789, y surge para evitar que el Estado pueda “imponer una verdad oficial por medio de la enseñanza” (Puelles, 2006b, p. 39). Una de las dificultades de hacer efectivo este derecho es que en ocasiones puede plantear confrontaciones con los idearios del centro, cuando estas surgen se deben resolver a través de los órganos jurisdiccionales del Estado. Ya que por un lado los docentes tienen la libertad de cátedra, pero por otro deben respetar el ideario del centro, por tanto, cuando esto entra en confrontación es necesario que se tomen las medidas oportunas para evitar el enfrentamiento.

En la actualidad cada vez está ganando más peso la libertad de elección de centro sobre todo entre las familias pertenecientes a un nivel socio-económico y cultural medio y medio-alto, puesto que entienden que la educación es un elemento clave para mantener o aumentar el estatus social.

Tal y como señalan Ballester, Orte y Oliver (2002), aceptamos la libertad de elección amparándonos en la idea de que gracias a la libre competencia entre los distintos centros educativos va a aumentar la calidad de los mismos. No obstante, la libertad de escoger centro puede llevarnos a la reproducción, e incluso, la ampliación de las desigualdades, así como a la segmentación social (Olmedo y Santa Cruz, 2008).

En el enfoque de la libertad de elección se parte de la premisa de que es el alumnado quien escoge el centro y, por tanto, las organizaciones escolares deben esforzarse para lograr tener alumnos. No obstante, en la práctica lo que sucede no es exactamente así, sino que los centros que obtienen mejores resultados tienen un gran

número de matrículas y acaban siendo quienes seleccionan a su alumnado, asegurándose de este modo la continuación de los buenos resultados. Esto genera la guetificación de determinados centros, donde acaban matriculándose aquellos alumnos que han sido rechazados de los centros anteriores.

Por otro lado, no todas las familias están preparadas para tomar una decisión de esta índole, así pues, se acaba favoreciendo a determinados grupos sociales y aumentando la segregación. Como señalan Olmedo y Santa Cruz (2008) “la elección de centro estará, por tanto, condicionada por la conciencia previa de las familias respecto a los recursos con los que cuentan y que pueden movilizar” (p. 12).

La elección de centro educativo es de gran relevancia para los jóvenes ya que de esta decisión puede depender en gran medida su futuro, por ello es necesario que todos estén en igualdad de condiciones a la hora de tomar una decisión como esta. No obstante, esto no es así y las familias con un mayor estatus son capaces de aprovechar la oportunidad que les da la libertad de elegir mientras que las familias de estatus más bajos no siempre lo son ya que no disponen de las herramientas necesarias para hacer una buena elección y en muchas ocasiones no disponen de los recursos necesarios para poder realizarla puesto que tal vez los centros están lejos de su residencia y trabajo, requiere transporte, comedor, etc. y no pueden permitírselo. Además, se debe tener en consideración que normalmente los centros con mejores resultados están en zonas con un estatus socio-económico medio-alto, mientras que los centros que presentan mayores dificultades y por tanto, peores resultados se suelen encontrar en las zonas de estatus económico más bajo. Escardibul y Villarroya (2009) indican que son las características del entorno socioeconómico de las familias las que en gran parte determinan el tipo de centro educativo al que asiste el alumnado, siendo las familias de una renta superior las

que presentan una mayor probabilidad de asistir a los centros de titularidad privada, estén o no sometidos a concierto educativo.

La libertad de elección ha ido ganando peso gracias al discurso neoliberal, puesto que esta es una de sus bases ideológicas formando parte esencial de su discurso (Puelles, 2002a). Esta libertad implica someter la educación a las leyes de la oferta y la demanda ya que consideran que de este modo aumentará la calidad de las organizaciones educativas.

En el caso español, esta libertad queda reflejada en el artículo 27.3 de la Constitución Española, donde se refleja que: “los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones” (Const., 1978, art. 27.3). Este derecho genera dificultades derivadas de la convivencia con otros derechos y libertades, ya que un uso inapropiado de esta libertad puede generar grandes problemas de inequidad. Por tanto, estaría enfrentándose al derecho a la igualdad. Esto supone un aumento de las desigualdades educativas, ya que ahora se pide a los padres que asuman un papel que antes tenía el Estado. Si son las familias las que escogen el centro para sus hijos, se puede entender que aquellas que posean la capacidad real de elegir, lo harán sin tener en consideración si es una medida justa, o si su decisión puede perjudicar a otras familias, ya que se trata de una decisión individual. Si por el contrario, es la Administración educativa, o el Estado quien toma las medidas para llevar a cabo la matriculación del alumnado si que es posible llevar a cabo medidas que eviten la inequidad.

La elección de centro por parte de las familias resulta una propuesta muy interesante y positiva. No obstante, al analizar su aplicación se puede observar que el poder de decisión de las familias no es tan elevado como cabría esperar.

A la hora de escoger el centro educativo, las familias tienen en consideración una serie de factores o elementos que les resultan relevantes, y en función de la información de la que disponen -que cada vez es mayor- toman la decisión.

Gracias a esto, se entiende que se va a fomentar la participación de las familias puesto que son quienes deciden dónde quieren escolarizar a sus hijos e hijas. Sin embargo, el poder de decisión que tienen en los centros es limitado.

Además, se considera que esta capacidad de elección los dota de mucho poder en los centros y por tanto, estos mejorarán la calidad, buscando ser escogidos y dotando a las familias de un gran poder sobre ellos. No obstante, en ocasiones este poder se limitará a cambiar a sus hijos e hijas de centro si consideran que no cumplen las expectativas.

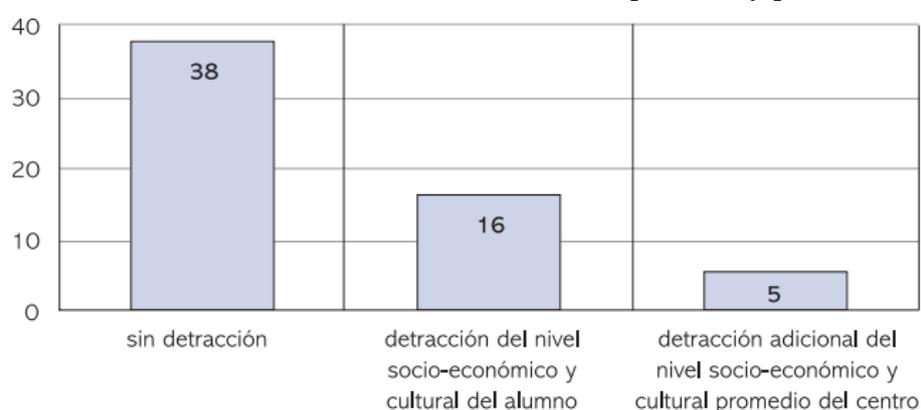
Por otro lado, en el caso de que sean muchos alumnos los que quieren acceder al mismo centro, será el propio centro quien seleccionará al alumnado y no a la inversa, convirtiendo la libertad de elección en la libertad de los centros para escoger a su alumnado. Como señala Bernal (2014) “los centros acaban buscando a sus clientes (familias motivadas, estudiantes competentes) para que sus estadísticas sean adecuadas y, así, poder mantener su nivel de competitividad” (p. 190). Tal y como plantean Mancebón y Pérez Ximenez (2009) las escuelas cuyo alumnado es más selecto en términos económicos son las que obtienen los mejores resultados escolares. Es por tanto lógico que los centros compitan entre ellos para llamar la atención de estas familias con el fin de mantener su estatus.

Es natural pensar que si los centros tienen la capacidad de escoger qué alumnos van a asistir, van a escoger a aquellos pertenecientes a un estatus elevado que les permita mejorar la calidad, es decir, que les facilite la obtención de buenos resultados en las evaluaciones externas con el fin de seguir atrayendo nuevos “clientes”. Esto es un ciclo

sin fin ya que elegir al alumnado que garantice buenos resultados les lleva a un aumento de la demanda, y esta les permite seguir escogiendo al alumnado de modo que seguirá manteniendo el estatus.

No obstante, si analizamos las razones que llevan a estos centros a obtener mejores resultados observamos que no se trata de que su proceso de enseñanza-aprendizaje tenga un valor añadido frente a centros en los que se escolarizan alumnos de un estatus más bajo, sino que el valor añadido lo dan los propios alumnos.

Gráfico 11: Diferencia de resultados entre centros privados y públicos



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, 2007, p. 93

Si nos fijamos en este gráfico de PISA vemos cómo los centros privados obtienen de manera bruta resultados muy superiores a los centros públicos, sin embargo, cuando descontamos el nivel socio-económico y cultural del alumnado que acude a cada uno de estos centros se puede observar que las diferencias en los resultados no son significativas. Esto implica que si los centros estuviesen en igualdad de condiciones sin tener en cuenta el nivel socio-cultural y económico del alumnado los resultados serían bastante similares, aunque esto es muy difícil de lograr ya que cada centro está situado en un contexto concreto y las familias que viven a su alrededor pertenecen a un nivel socio-cultural y económico determinado, por tanto, aunque no existiese libertad para elegir, el ISEC

seguiría influenciando a los centros del mismo modo, ya que el nivel de las familias que viven en un barrio de la periferia y los que viven por ejemplo en las urbanizaciones tiende a ser diferente.

Por otro lado, las familias se amparan en la libertad de elección para seleccionar centros donde se formen grupos homogéneos, donde sus pupilos se relacionen entre iguales.

Por último, los centros educativos privados se amparan en esta libertad que tienen las familias para escoger para que el Estado los subvencione, puesto que en caso contrario las familias no podrían acceder a los centros y se estaría coartando dicha libertad.

Veamos ahora como se plasma la libertad en la LOE.

### **El concepto de libertad en la LOE**

El proyecto LOE pretende hacer compatible la calidad, la igualdad y la libertad partiendo de una concepción de la educación como servicio público. Esto le ha supuesto muchas críticas por parte de sus detractores entendiéndolo que debería partir de un enfoque de la educación como un “servicio esencial” o como un “servicio de interés general y social”.

No obstante, la LOE se ampara en la Ley 14/1970 General de Educación y de Financiación de la Reforma Educativa y la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación. Tal y como se señala en su preámbulo, la LOE se inscribe en esta tradición en la que se considera la educación como servicio público. Asimismo, también especifica que se considera que este servicio puede ser prestado por los poderes públicos o por la iniciativa social, para garantizar los derechos y libertades en enseñanza.

Por su parte, en el artículo 84 se establece que:

1. Las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores.

9. La matriculación de un alumno en un centro público o privado concertado supondrá respetar su proyecto educativo, sin perjuicio de los derechos reconocidos a los alumnos y a sus familias en las leyes y lo establecido en el apartado 3 de este artículo. (LOE, 2006, art. 84)

Como se puede observar, en la LOE prima el Derecho a la Educación y el fomento de la equidad frente a la libertad de elección, aunque esta última también se tenga en cuenta. No obstante, una de las grandes críticas que sufre la LOE deriva del artículo 109 ya que plantea la programación de la enseñanza teniendo en consideración la oferta existente tanto en centros públicos como privados (artículo 109.2) y sin prestar atención a la demanda social, y por tanto, no respetando la libertad de elección de centros de las familias. Este hecho acarreó grandes críticas ya que como planteaba el presidente de la Federació d'Associacions de Mares i Pares d'Escoles Lliures de Catalunya, Arasanz (2005) en la Comisión de Educación “como padre, sigo diciendo que la demanda de las familias es la que debe primar” (p. 61). Del mismo modo lo señalaba el secretario general de la Fundació Escola Cristiana de Catalunya, Puig Jofra (2005):

hay que introducir el concepto de demanda social de plazas, que es la que expresan los padres o tutores con sus solicitudes de admisión, como uno de los criterios básicos de planificación, ya que es el método más democrático para definir las necesidades de escolarización. (p. 46)

Estas declaraciones parecen indicar que la LOE no respeta el Derecho de los padres a escoger el tipo de educación que quieren para sus hijos. Sin embargo, esto no es así, puesto que tal y como se plantea en el artículo 108.6:

Los padres o tutores, en relación con la educación de sus hijos o pupilos, tienen derecho, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, a escoger centro docente tanto público como distinto de los creados por los poderes públicos, a los que se refiere el apartado 3 del presente artículo. (LOE, 2006, art. 108.6)

Por tanto, con este artículo en la LOE queda garantizada la libertad de elección, aunque para determinados sectores esta sea insuficiente.

Por su parte, el miembro del PP, Guerra (2005) comentaba en la Comisión de Educación que “nosotros tenemos clarísimo que la Constitución ampara la libertad para optar por parte de los padres, no solamente entre centro concertado y centro público, sino dentro de los centros públicos” (p. 47). De manera similar se refleja en el artículo 109.1 donde se plasma que:

1. En la programación de la oferta de plazas, las Administraciones educativas armonizarán las exigencias derivadas de la obligación que tienen los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación y los derechos individuales de alumnos, padres y tutores. (LOE, 2006, art. 109.1)

Como se observa no es cierto que la LOE no respete la libertad de los padres y madres a elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos, sino que como sucede constantemente en el ámbito educativo todo depende del prisma desde el que se analice. Se puede considerar que no se da el mismo valor al derecho a elegir que al derecho de

todos a los alumnos de tener una educación de calidad, lo que no implica que no se tengan en cuenta ambos principios.

Al igual que sucedía con la calidad, la LOE plantea un concepto de libertad que no fomente las desigualdades sociales, como respondía el grupo parlamentario Izquierda Verdes, a través de García Suarez (2005b) en la Comisión de Educación del Congreso “mientras no haya igualdad y mientras haya muchísimas diferencias, señor Nasarre, esa libertad solamente la va a poder utilizar un determinado sector de la población, al que usted representa muy bien” (p. 29).

Como se observa, los enfrentamientos entre los parlamentaristas fueron constantes en relación con este tema ya que ideológicamente tienen puntos de vista antagónicos. Por su parte, Pigem i Palmés (2005b) planteaba que:

Convergència i Unió considera que se debe garantizar la mejor calidad posible, una calidad de excelencia si pudiera ser, para todo el conjunto del sistema educativo, y que se debe hacer en condiciones de equidad, pero que además, a tenor de los preceptos recogidos en nuestra Constitución, en el artículo 27, en las sentencias del Tribunal Constitucional que han venido precisando y acotando este artículo 27 y también en las declaraciones de organismos internacionales que ha suscrito el Estado español, la prestación de este servicio —diría yo— de interés general que es la educación se ha de realizar teniendo en cuenta la libertad de elección que tienen las familias, que evidentemente no puede ser absoluta en la medida en que es muy difícil que todos los derechos sean absolutos, pero se ha de tener en cuenta, además de la calidad y de la equidad, la libertad que asiste a las familias para la elección del tipo de centro que sea más acorde o más adecuado a sus propias convicciones, a sus idearios, etcétera. Para que esta libertad sea posible

es necesario e imprescindible que la doble red a través de la que se presta consista en una escuela pública realmente de calidad, y a ello debemos aplicar todos nuestros esfuerzos, porque si la red pública no es una oferta potente de calidad esta libertad de elección queda en principio mermada, porque la demanda se dirigirá forzosamente hacia la red privada concertada. Por tanto, lo primero que debe haber es una oferta potente de escuela pública de calidad. (pp. 20-21)

Del mismo modo, el grupo Izquierda Unida se declaraba favorable a la postura planteada en la LOE señalando que:

Compartimos asimismo la necesidad de armonizar y conciliar la libertad de elección de centro de los padres y tutores con la necesidad de priorizar siguiendo el principio de equidad y el principio de que las consignaciones presupuestarias existentes lo permitan, así como el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos. (García Suárez, 2005c, p. 2)

El señor Benzal (2005) explica la postura del grupo socialista de la siguiente manera:

si hubiera que elegir entre el derecho a la educación y la libertad de elección de centro, cosa que no es necesaria en nuestro país, el derecho a la educación estaría siempre por encima, porque es anterior a la libertad de elección [...] los padres por supuesto que van a continuar teniendo la libertad de elección de centro, pero los centros no van a poder elegir alumnos, que son dos cosas muy distintas. (p. 26)

No obstante, no todos hacen la misma lectura del articulado, por ello, el Secretario General de la FERE-CECA, De Castro (2005) plantea que “la LOE no puede restringir el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos bajo la premisa de la planificación de los puestos escolar” (p. 11).

Como se observa el binomio derecho a la educación/libertad en educación está en continuo enfrentamiento entre aquellos que consideran que debe prevalecer uno frente al otro. Establecer un equilibrio entre ambas opciones es una tarea de gran complejidad ya que en ocasiones la libertad y la equidad entran o pueden entrar en contradicción como se ha visto previamente. Por otro lado, tal y como plantea el diputado de la Chunta Aragoneista, Labordeta (2005):

se habla siempre de libertad de enseñanza, pero no se tiene en cuenta la discriminación social que existe en la enseñanza rural. También habría que hablar de la enseñanza rural y de la libertad que tiene la gente del mundo rural. (p. 13)

Esta reflexión nos lleva a las desigualdades que plantea o puede plantear la primacía de la libertad frente a la equidad. Por ello la LOE da prioridad al derecho a la educación fomentando el esfuerzo compartido entre los centros públicos y privados concertados ya que “la LOE <<reduce la libertad de elección de centro y deja en manos de las administraciones públicas la oferta de plazas en centros concertados, a conveniencia de las que existan en los centros públicos>><sup>14</sup>” (Fernández Soria, 2008, p. 253).

El artículo 109.2 además de lo señalado con anterioridad indica que la oferta educativa se realizará en centros públicos y privados concertados realizando “una

---

<sup>14</sup> LOE, apuesta por el fracaso. (6 de abril de 2006). *ABC*.

adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. Asimismo, las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas públicas suficientes especialmente en las zonas de nueva población” (LOE, 2006, art. 109.2).

Se parte del principio de solidaridad, según el cual, teniendo en cuenta que el Estado financia tanto los centros de titularidad pública, como los privados sometidos a concierto educativo, estos tienen las mismas obligaciones para con el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, estableciendo un reparto proporcional entre ambas redes. Esta medida supone un detrimento de la libertad de elección de este alumnado, razón por la que también fue criticado, aunque la crítica que recibía el intento de distribución del alumnado vino sobre todo por parte de los sectores de la enseñanza privada que no estaban de acuerdo con esta perspectiva. Sin embargo, el planteamiento se lleva a cabo solo a medias, ya que el artículo 87.2 de la LOE establece que se deberá guardar un cupo para la matrícula de este alumnado sólo durante el periodo de matrícula por lo que una vez finalizado este, los alumnos inmigrantes o con necesidades educativas específicas que se tengan que escolarizar a lo largo del curso deberán realizarlo en la escuela pública, ya que los centros privados concertados sólo están obligados a guardar las plazas durante el periodo establecido. Esto también supone un detrimento de la libertad de elección puesto que el alumnado no podrá acceder a estos centros durante el curso o si el cupo destinado a tal fin ya está completo. Tal y como plantea Carabaña (2006):

La reserva de plazas para alumnos con NEAE<sup>15</sup> impide su libertad de elegir centro escolar, dado que es la Administración quien se lo elige al ser proporcionalmente

---

<sup>15</sup> Carabaña utiliza el término NEAE que se corresponde con Necesidad Específica de Apoyo Educativo.

distribuidos en la red pública y la privada concertada, mientras que los alumnos sin NEAE, es decir, los alumnos <<normales>>, sí podrán hacerlo, ya que no entran en el cupo del reparto. (p. 35)

Otra de las críticas que sufrió la LOE por parte de diversos sectores es que en ella no se hace una referencia explícita a la libertad de cátedra de la que dispone el profesorado, así como otros derechos derivados de la libertad de enseñanza tal y como plantea Puig Jofrá (2005):

lamentamos que algunos derechos fundamentales que son expresión de la libertad de enseñanza no figuren de manera más explícita en el texto de la LOE y no parezcan suficientemente garantizados por la ley; el derecho de creación y dirección de centros docentes de iniciativa social, el derecho a establecer y garantizar la continuidad de su carácter propio y, en particular, el derecho preferente de los padres a decidir sobre el tipo de educación que sus hijos han de recibir, y, por ello, el consiguiente derecho de libre elección de escuela. (p. 45)

Estos son derechos que están garantizados previamente y que aparecen implícitamente en la LOE pero para determinados sectores deberían reflejarse de una manera más explícita.

Como se ha visto, el tema de la libertad en la LOE dio mucho que hablar en las comisiones de educación, sobre todo en la del Congreso. Por ello, la manera en que esta aparecía reflejada se fue modificando desde la propuesta inicial.

Tabla 14: Comparación del concepto de libertad en la LOE desde el anteproyecto a la redacción final

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Preámbulo</b></p> <p>Respecto a la admisión de alumnos, se precisa la información de carácter tributario que se debe presentar para acreditar las condiciones económicas de las familias, se fijan los requisitos que deben cumplir los centros privados de bachillerato que impartan la modalidad de ciencias de la naturaleza y de la salud y la modalidad de tecnología en bachillerato. *Solamente aparecen en el anteproyecto</p>		
<p><b>Artículo 71</b></p> <p>3. Las Administraciones educativas garantizarán la escolarización y regularán y favorecerán la participación de los padres o tutores en las decisiones que afecten a la escolarización de estos alumnos.</p>	<p><b>Artículo 71</b></p> <p>3. Las Administraciones educativas establecerán los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades educativas específicas de los alumnos y alumnas. La atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se regirá por los principios de normalización e inclusión.</p>	<p><b>Artículo 71</b></p> <p>3. Las Administraciones educativas establecerán los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades educativas específicas de los alumnos y alumnas a las que se refiere el apartado anterior. La atención integral al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se regirá por los principios de normalización e inclusión.</p>

<p><b>Artículo 84</b></p> <p>1. Las Administraciones educativas realizarán una programación adecuada de los puestos escolares gratuitos que garantice el derecho a la educación. En todo caso, en dicha programación se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.</p>	<p><b>Artículo 84</b></p> <p>1. Las Administraciones educativas realizarán una programación adecuada de los puestos escolares gratuitos que garantice el derecho a la educación. En todo caso, en dicha programación se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.</p>	<p><b>Artículo 84</b></p> <p>1. Las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.</p>
<p><b>Artículo 84</b></p> <p>2. La admisión de alumnos en centros públicos y concertados, cuando no existan plazas suficientes, se realizará de acuerdo con los criterios establecidos por las Administraciones educativas. El proceso de admisión se regirá, en todo caso, por los criterios prioritarios de existencia de hermanos matriculados en el centro, proximidad del domicilio, rentas anuales de la unidad familiar y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos.</p>	<p><b>Artículo 84</b></p> <p>2. La admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados, cuando no existan plazas suficientes, se realizará de acuerdo con los criterios establecidos por las Administraciones educativas. El proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos matriculados en el centro, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, rentas anuales de la unidad familiar y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de</p>	<p><b>Artículo 84</b></p> <p>2. Cuando no existan plazas suficientes, el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, rentas anuales de la unidad familiar, atendiendo a las especificidades que para su cálculo se aplican a las familias numerosas, y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos, sin que ninguno de ellos tenga carácter</p>

	sus padres o hermanos, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 7 de este artículo	excluyente y sin perjuicio de lo establecido en el apartado 7 de este artículo.
<b>Artículo 84</b>  3. En ningún caso habrá discriminación en la admisión de alumnos por razones ideológicas, incluido el carácter propio del centro, religiosas, morales, sociales o de nacimiento.	<b>Artículo 84</b>  3. En ningún caso habrá discriminación en la admisión de alumnos por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, o de nacimiento.	<b>Artículo 84</b>  3. En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
	<b>Artículo 84</b>  9. La matriculación de un alumno en un centro público o privado concertado supondrá respetar su proyecto educativo, sin que la adhesión al mismo pueda exigirse como requisito de admisión.	<b>Artículo 84</b>  9. La matriculación de un alumno en un centro público o privado concertado supondrá respetar su proyecto educativo, sin perjuicio de los derechos reconocidos a los alumnos y a sus familias en las leyes y lo establecido en el apartado 3 de este artículo.
	<b>Artículo 86</b>  1. Las Administraciones educativas garantizarán la igualdad en la aplicación de las normas de admisión, lo que incluye la misma zonificación para todos los centros públicos y privados concertados.	<b>Artículo 86</b>  1. Las Administraciones educativas garantizarán la igualdad en la aplicación de las normas de admisión, lo que incluye el establecimiento de las mismas áreas de influencia para los centros públicos y privados concertados, de un mismo municipio o ámbito territorial.

<p><b>Artículo 108</b></p> <p>1. Los centros docentes se clasifican en públicos, privados y concertados.</p>	<p><b>Artículo 108</b></p> <p>1. Los centros docentes se clasifican en públicos y privados.</p>	
<p><b>Artículo 109</b></p> <p>2. Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y concertados y, como garantía de la calidad de la enseñanza, las ratios alumnos por unidad establecidas.</p>	<p><b>Artículo 109</b></p> <p>2. Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y privados concertados y, como garantía de la calidad de la enseñanza, las ratios alumnos por unidad establecidas. Asimismo, las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas públicas suficientes en las zonas de nueva población.</p>	<p><b>Artículo 109</b></p> <p>2. Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y privados concertados y, como garantía de la calidad de la enseñanza, una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. Asimismo, las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas públicas suficientes especialmente en las zonas de nueva población.</p>

Fuente: Elaboración propia

Pasemos ahora a ver cómo se articula la libertad en la LOMCE.

## **La libertad en la LOMCE**

La LOMCE es una ley con fuertes influencias neoliberales, tal y como se puede observar si, entre otros elementos, se analiza la relevancia que tiene la libertad.

Uno de los pilares fundamentales de esta Ley Educativa es la gran importancia que tiene la libertad de elección, pudiendo considerarse como uno de los ejes fundamentales de la reforma. Asimismo, esta también refleja la influencia tanto del mercado como de la economía, siendo este hecho muy visible al encontrar términos como competitividad, eficacia, o eficiencia de manera constante a lo largo su articulado. Por otro lado, también se percibe una corriente neoconservadora, donde los valores tradicionales y la influencia de la Iglesia aparecen reflejados. Este mismo punto de vista comparten desde el grupo Esquerra Republicana de Catalunya, Capella i Farré (2013):

La ley orgánica tiene un marcado carácter conservador, ultraliberal, clasista y regresivo de la educación, que deja de ser un derecho para convertirse en un servicio y que abre camino a la escuela selectiva. La LOMCE actúa como un catalizador del proceso de privatización de la educación, tal como se refleja a través de la oficialización del concierto a los centros de élite que rompen los principios de coeducación. (p. 5)

Son estas tendencias las que llevan a la LOMCE a plantear una propuesta educativa que tiene como uno de sus máximos exponentes a la libertad de elección por parte de las familias, así pues, veamos cómo se va articulando a lo largo de toda la Ley.

En primer lugar, cabe señalar que la libertad que se plantea en la LOMCE se basa principalmente en la libertad de elección de centro por parte de las familias. Estas están consideradas como las primeras responsables de la educación de sus hijos y van a tener

un papel clave, tal y como se señala en el primer anteproyecto planteado, donde se indicaba la importancia de que los alumnos y sus padres o tutores legales puedan escoger las mejores opciones de desarrollo personal y profesional, eligiendo aquellas que resulten más adecuadas a sus capacidades y aspiraciones.

Medina (2015) señala que se potencia el papel de las familias reforzando su derecho a escoger la educación que quieren para sus hijos, reconociendo su papel como primeros responsables en la educación de sus hijos y potenciando la libertad de elección de centros.

Se trata de una Ley de elección puesto que a lo largo de toda ella el alumnado y sus familias deben ir tomando decisiones y eligiendo itinerarios, tal y como se establece en los apartados 16 y 25 donde se habla de itinerarios y de elección de materias de los distintos bloques<sup>16</sup>. Este desglose de asignaturas permite que se escoja entre diversas materias de aquellas que no se han cursado, configurando de esta manera un currículo más personalizado, tal y como se plantea en el apartado 25.

Se entiende que cuanta mayor es la capacidad de las familias para escoger, mayor es la implicación en la educación y al mismo tiempo, esto les da un mayor poder. Por otro lado, esto obliga a las escuelas a mejorar la calidad educativa ya que los centros tendrán que competir para lograr obtener alumnado.

---

<sup>16</sup> Una de las principales diferencias existentes entre la LOE y la LOMCE en cuanto al día a día en el aula y el trabajo docente es el establecimiento de diferentes categorías de materias o asignaturas. Mientras que la LOE establecía en el artículo 18 las áreas para la Educación Primaria; en el 24 y 25 las materias de la Educación Secundaria Obligatoria y en el 34 la de bachillerato; con la LOMCE estas áreas o materias se dividen en asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica, especificándolas en los apartados 9, 15, 16 y 25.

Dentro de esta capacidad de elección de las familias, la LOMCE establece los criterios para proceder en caso de que la demanda de plazas escolares supere la oferta, indicando en el apartado 62 que tendrán preferencia aquellos alumnos que ya estuvieran escolarizados en la etapa anterior en los centros adscritos.

Este fue uno de los aspectos que generó polémica, ¿qué sucede en caso de empate? Como indica el director de la Fundación Jaume Bonfill, Palacín (2013) la libertad de elección ya existe, lo que se debate es cómo se desempata. Es decir, el problema de la libertad de elección no se trata solamente de la posible merma de equidad cuando son las familias las que escogen, sino que además lleva aparejada la dificultad que se encuentra cuando la cantidad de plazas es inferior al de las solicitudes, puesto que en este caso no son las familias las que van a escoger el centro que quieren para sus hijos e hijas, sino que serán los centros los que tendrán la capacidad de escoger al alumnado a través de los ítems que establezcan a la hora de llevar a cabo los desempates. Por tanto, en determinados centros no serán las familias las que escojan, y las que dispondrán de libertad de elección, sino que serán los propios centros los que tendrán dicha libertad para escoger al alumnado que les pueda resultar más apropiado con el fin de mantener su estatus y seguir obteniendo unos resultados que les permitan continuar llevando a cabo la selección del alumnado.

Es decir, la libertad de elección de centro por las familias parte del axioma de que son estas últimas quienes van a escoger el centro que desean de acuerdo con la educación que quieren para sus hijos e hijas, sin embargo, esto va a suponer que si los centros publican los resultados y se establecen ránquines, existan centros en los que la demanda sea superior a la oferta y en estos casos serán los centros los que establecerán los criterios de selección del alumnado. Cuando esto sucede pasan de ser las familias las que eligen el centro a ser los centros los que seleccionan al alumnado, por ello el miembro del PSOE, Rodríguez Sánchez (2013a) indica que consideran que esto no debería funcionar de este

modo, ya que bajo la premisa de la elección de las familias se está dando el poder a los centros. García Suárez (2013), secretario general de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, plantea que:

Al final, no son los alumnos los que eligen el centro, sino que es el centro, en función de la especialización curricular definida por la Administración educativa, el que acaba eligiendo a los alumnos, generando así una nueva fractura y nueva razón de desigualdad dentro de la red de centros. No todos los alumnos podrán acceder a cualquier oferta educativa, sino que serán los centros en función de su especialización curricular los que puedan elegir a los alumnos. (p. 49)

Por tanto, ¿dónde queda la libertad de elección si es el centro quien establece los criterios que van a permitir a unos alumnos acceder al mismo y no a otros? ¿Qué se está favoreciendo con ello? Y quizás lo que es más importante, ¿a quién?

Por otro lado, el apartado 68 de la LOMCE modifica la programación de la red de centros introduciendo la demanda social. Tal y como se plantea, la programación de la oferta de plazas se realizará garantizando tanto el derecho de todos a la educación como los derechos individuales del alumnado y sus familias, y para ello se tendrán en consideración entre otros aspectos la oferta existente entre centros públicos y privados concertados y la demanda social.

Esto puede llevar a que la alta demanda de un centro haga que este se subvencione o concierte, mientras que otro centro con peores resultados tenga plazas libres y tal y como plantea el Doctor en ciencias de la Educación y director general de Formación Profesional y Educación de Adultos del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, Moya (2013) esto puede generar que las entidades privadas acaben cumpliendo la función fundamental de los poderes públicos y que los poderes públicos construyan

centros educativos solo en segundo término. Por su parte, el secretario general de la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza-Centro Católicos, Alvira (2013) indica que estos concertos son necesarios para lograr la efectiva libertad de enseñanza y el derecho de los padres de escoger de acuerdo con sus convicciones. De la misma manera se expresa la presidenta de la Confederación de Padres y Madres de Alumnos (Cofapa), Ladrón de Guevara (2013) que entiende que la demanda debe ser el criterio básico para la concertación educativa.

Durante el debate previo el tema de la libertad de elección fue uno de los que mayores repercusiones tuvo. Mientras que los partidarios de la libertad de la elección consideran que esto beneficiaría a la calidad educativa ya que los centros compiten entre ellos para lograr obtener alumnos, los detractores entienden que esto conduce a la diferenciación social creando centros para ricos, centros para pobres, etc. Esta libertad, dicen, divide el país y no se ha demostrado que suponga una mejora de la calidad educativa (Palacín, 2013). Además, como indican Mancebon y Pérez Ximenez (2009) el efecto de los pares es clave para lograr o no el éxito educativo, en tanto en cuanto, las características tanto académicas como socio-culturales y económicas del grupo con el que se comparten las experiencias educativas va a resultar un factor clave en relación con los resultados obtenidos (Calero y Escardibul, 2007).

Por otro lado, la LOMCE plantea una serie de evaluaciones externas que van a permitir que se realice una radiografía del sistema educativo, facilitando que se intervenga en aquellos aspectos que tienen mayores dificultades, es decir, peores resultados. Cada centro recibirá los resultados de sus alumnos para que puedan realizar los planes de mejora convenientes. Hasta aquí pocos podrían considerar que esto resulte inconveniente ya que va a permitir actuar sobre los déficits concretos que se tienen en ese momento, ahora bien, ¿qué pasa si estos datos son públicos y todo el mundo tiene acceso a los

resultados de los centros? Aquí las opiniones difieren. Entre los que se encuentran a favor de la libertad de elección consideran que es un derecho de las familias conocer la situación del centros antes de escolarizar allí a sus hijos e hijas y que si los resultados son públicos los centros se implicarán más para lograr una mayor calidad educativa y que estos mejoren, entendiéndose por tanto que aquellos centros que estén en la parte inferior del ranking van a trabajar muy duro para que su posición mejore y que aquellos que están en la parte superior van a seguir trabajando para lograr unos mejores resultados que les permitan continuar en las mejores posiciones. Todos podemos estar de acuerdo con este planteamiento, pero debemos ser conscientes de que los centros educativos españoles no parten todos del mismo nivel y, por tanto, estos resultados se inician con una gran desigualdad por lo que cabe esperar que los resultados obtenidos no sean iguales. Difícilmente van a obtener resultados similares un centro que se encuentre en el centro de una gran metrópolis que una escuela rural o que un centro situado en un BAP<sup>17</sup>.

Por su parte, los detractores de esto, como el Presidente de UECOFE, señalan que:

Con los datos obtenidos efectuarán un ranking, una clasificación de las escuelas, y esa clasificación la hará pública; involucra a los profesionales del sector y a las escuelas en dicho esfuerzo y establece medidas indeterminadas sobre las escuelas que no lleguen a unos determinados estándares. Conclusión: dirige las escuelas hacia el logro de unos resultados determinados, pone en cuestión la autonomía de las escuelas y las convierte en un tipo de academias. (Sierra, 2013, p. 12)

No nos detendremos ahora más en la relevancia de los rankings ya que se comentará en profundidad más adelante.

---

<sup>17</sup> BAP: Barrio de Acción Preferente

La LOMCE establece que la libertad no sólo va a mejorar la calidad educativa, sino que gracias a esta se va a reducir el fracaso escolar, ya que se crean itinerarios y alternativas para que el alumnado escoja aquello que más le interese. No obstante, los detractores de estas medidas las tachan de ideológicas mientras que desde el gobierno se defienden indicando que:

Aquí no hay ideología que valga, lo que sí es ideológico es limitar derechos constitucionales, por ejemplo, el derecho que tienen los padres a elegir una educación y el centro educativo que quieren para sus hijos. Limitar este derecho sí responde a una ideología, la que se fundamenta en el pensamiento único. Señorías, debo decir que este grupo defiende y defenderá el artículo 27 de la Constitución en toda su amplitud: libertad de enseñanza y el derecho de las familias, porque sin libertad no habrá calidad. (Moneo, 2012, p. 30)

Esta es una de las máximas premisas planteadas en la LOMCE, la búsqueda de la calidad y uno de sus máximos exponentes es la libertad, ya que si no existe esta consideran que no es posible la calidad.

La evolución que se percibe en el concepto de libertad en la LOMCE es bastante similar al de calidad estableciendo algunos matices respecto a las propuestas anteriores.

Tabla 15: Comparación del concepto de libertad en la LOMCE desde el anteproyecto a la redacción final

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Artículo 1</b> q) La libertad de enseñanza y de creación de centro docente, de acuerdo con el ordenamiento jurídico</p>		<p><b>Artículo 1</b> q) La libertad de enseñanza, que reconozca el derecho de los padres, madres y tutores legales a elegir el tipo de educación y el centro para sus hijos, en el marco de los principios constitucionales.</p>
<p><b>Artículo 84</b> 2. Cuando no existan plazas suficientes, el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, rentas anuales de la unidad familiar, atendiendo a las especificidades que para su cálculo se aplican a las familias numerosas, y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos, sin que ninguno de ellos tenga carácter</p>		<p><b>Artículo 84</b> 2. Cuando no existan plazas suficientes, el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos matriculados en el centro, padres, madres o tutores legales que trabajen en el mismo, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres, madres o tutores legales, renta per cápita de la unidad familiar y condición legal de familia numerosa, situación de acogimiento familiar del alumno o alumna, y concurrencia de discapacidad en el alumno o alumna o en alguno de sus padres, madres o hermanos, sin que ninguno de ellos tenga carácter excluyente y sin perjuicio de lo establecido en el apartado 7 de este artículo.</p>

<p>excluyente y sin perjuicio de lo establecido en el apartado 7 de este artículo.</p> <p>No obstante, aquellos centros que tengan reconocida una especialización curricular por las Administraciones educativas, o que participen en una acción destinada a fomentar la calidad de los centros docentes de las descritas en el artículo 122.bis, podrán reservar al criterio del rendimiento académico del alumno hasta un 20% de la puntuación asignada a las solicitudes de admisión a enseñanzas postobligatorias.</p>		<p>No obstante, aquellos centros que tengan reconocida una especialización curricular por las Administraciones educativas, o que participen en una acción destinada a fomentar la calidad de los centros docentes de las descritas en el artículo 122 bis, podrán reservar al criterio del rendimiento académico del alumno o alumna hasta un 20 por ciento de la puntuación asignada a las solicitudes de admisión a enseñanzas postobligatorias. Dicho porcentaje podrá reducirse o modularse cuando sea necesario para evitar la ruptura de criterios de equidad y de cohesión del sistema</p>
<p><b>Disposición Adicional 38</b></p> <p>En estos casos, los padres o tutores legales tendrán derecho a elegir el sistema de enseñanza que reciban sus hijos o pupilos. Si la programación anual de la Administración Educativa no contemplase oferta docente sostenida con fondos públicos, excepcionalmente y hasta</p>	<p><b>Disposición Adicional 38</b></p> <p>Los padres o tutores legales tendrán derecho a que sus hijos o pupilos reciban enseñanza en castellano, dentro del marco de la programación educativa. Si la programación anual de la Administración educativa competente no garantizase oferta docente razonable sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular, el Ministerio de</p>	

<p>que no se desarrolle dicha oferta en el sistema elegido, los padres o tutores legales podrán optar por escolarizar a sus hijos o pupilos en centros privados, correspondiendo a la Administración educativa sufragar los gastos de escolarización.</p>	<p>Educación, Cultura y Deporte, previa comprobación de esta situación, asumirá íntegramente, por cuenta de la Administración educativa correspondiente, los gastos efectivos de escolarización de estos alumnos en centros privados en los que exista dicha oferta con las condiciones y el procedimiento que se determine reglamentariamente, gastos que repercutirá a dicha Administración educativa.</p> <p>Corresponderá al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la comprobación del supuesto de hecho que determina el nacimiento de la obligación financiera, a través de un procedimiento iniciado a instancia del interesado, instruido por la Alta Inspección de Educación y en el que deberá darse audiencia a la Administración Educativa afectada. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte desarrollará reglamentariamente este procedimiento administrativo.</p> <p>La obligación financiera del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte tendrá carácter excepcional y se extinguirá con la adopción por la Administración educativa competente de medidas adecuadas para garantizar los derechos lingüísticos individuales de los alumnos. A estos</p>	
---	--	--

	efectos, no se considerarán adecuadas las medidas que supongan la atención individualizada en castellano o la separación en grupos por razón de la lengua habitual	
--	--	--

Fuente: elaboración propia

Al analizar las últimas reformas educativas emprendidas en nuestro país da la sensación de que la libertad en el ámbito educativo queda supeditada a la libertad de elección de las familias a pesar de que va mucho más allá.

Visto cómo se enfoca la libertad en ambas propuestas pasamos a comentar otro de los elementos que guarda estrecha relación con la libertad. En este caso se trata de la confesionalidad religiosa y social.

## 4.7 Confesionalidad religiosa y social

España es un Estado democrático, por tanto, resulta esencial que los ciudadanos y ciudadanas sean capaces de ejercer sus derechos y deberes de manera activa.

Las instituciones educativas van a ejercer un papel clave en la formación de los futuros ciudadanos capacitándolos para ejercer como ciudadanos críticos y libres, capaces de pensar y opinar, conociendo sus derechos y deberes, desarrollando un espíritu crítico y participando de manera responsable en los asuntos que competen a toda la sociedad. Tal y como señala la UNESCO (2015) “el concepto de ciudadanía alude a la pertenencia de un individuo a una comunidad política definida dentro de un estado-nación” (p. 70).

La formación cívica es un aspecto esencial en las sociedades democráticas, ya que como indicaba Torreblanca (2002) “educación y ciudadanía son dos pilares claves para la emancipación y la autonomía personal, el progreso social y el fortalecimiento de la democracia” (p. 15). La educación cívica y social beneficia a todos, de manera particular a cada uno de los individuos, pero también de manera colectiva al conjunto de la sociedad.

Es por ello por lo que resulta esencial que desde las escuelas se trabaje esta formación social y cívica, así como la transmisión de valores básicos como la libertad personal, la responsabilidad, la solidaridad, la tolerancia, la ciudadanía democrática, la igualdad, el respeto y la justicia ya que estos valores van a constituir la base de la vida en común (Escamilla y Lagares, 2006).

En este sentido, este apartado hablará por un lado de la formación en valores y por otro de las materias de Religión Católica y Educación para la Ciudadanía.

Desde la LOGSE ya se trabajaban los temas transversales, es decir, aquellos elementos esenciales que por su relevancia se entendía que debían trabajarse de manera

multidisciplinar en todas las áreas y materias. Se trataba de valores fundamentales como la libertad, la igualdad o la justicia. Asimismo, Gómez Llorente (2002) establece los contenidos de la educación cívica diferenciando entre los de tipo cognitivo como: la formación de la identidad colectiva, los principales problemas ético-cívicos en nuestro tiempo, los derechos humanos o el hecho religioso; y las destrezas, entre las que destaca la participación.

Por otro lado, se encuentra la religión. La religión católica se encuentra a día de hoy en las escuelas debido a los acuerdos con la Santa Sede y quedan a su vez reflejados en el artículo 96 de la Constitución Española.

En 1979 con carácter de tratado Internacional se llegó a 4 acuerdos con la Santa Sede y en 1992 se estableció la cooperación con las confesiones evangelistas, israelitas e islámicas, en este caso como leyes ordinarias.

Estableciendo el marco para el desarrollo de la formación tanto religiosa, como social, veamos cómo vertebran la LOE y la LOMCE la religión y que tratamiento dan a los valores sociales y cívicos y a la educación para la ciudadanía.

### **Confesionalidad religiosa y social en la LOE**

Los valores son un elemento esencial de la reforma que se plantea en la Ley Orgánica de Educación. En Octubre de 2002, se reunió el Comité de Ministros en la 812ª reunión de representantes de los Ministros. De esta reunión deriva la Recomendación (2002) 12, en el que se afirma que la educación para la ciudadanía democrática es esencial puesto que la misión principal del Consejo de Europa es promover una sociedad tolerante, libre y justa. Además, declara que la educación para la ciudadanía democrática abarca

todas las actividades educativas, incluyendo no solo las actividades formativas dentro de la educación formal, sino también la no formal e informal. Debido a ello se realiza una recomendación a los gobiernos de los Estados miembro sugiriendo, entre otros aspectos, que establezcan la educación para la ciudadanía como uno de los objetivos prioritarios de las políticas y reformas educativas.

Es dentro de este contexto en el que empieza a fraguarse la LOE, partiendo de la recomendación realizada desde la Unión Europea, por la que se inicia una preocupación por el fomento del trabajo de los valores, y la educación para la ciudadanía.

La transmisión de valores tales como el respeto a la democracia, la libertad, y la solidaridad son necesarios para la vida en comunidad. Del mismo modo, las características sociales que existen en el momento requieren de la transmisión de otros como la justicia, la tolerancia, el respeto al diferente, etc.

Dentro de las aulas cada alumno y alumna es diferente, y estas diferencias son cada día más latentes y los grupos son cada vez más heterogéneos, es por ello por lo que resulta esencial el trabajo de los valores dentro del aula. Se debe tener en cuenta que no se trata de un hecho que afecte sólo a España, sino que todas las sociedades democráticas están apostando por un aumento del trabajo de los valores sociales y cívicos dentro de sus sistemas educativos, tal y como plasmaba Sansegundo (2004) al justificarse indicando que existe unanimidad en los debates internacionales sobre la importancia de reforzar la educación en valores, no sólo de manera transversal.

Es por ello por lo que surge la asignatura de educación para la ciudadanía y los derechos sociales y cívicos. Así pues, Educación para la Ciudadanía aparece como una asignatura que invita a la reflexión, al debate y al diálogo. Pero ¿era necesaria esta

asignatura? Como todo, o casi todo en educación, la respuesta es ambigua ya que la propuesta tuvo detractores y defensores.

Por un lado, están aquellos que consideran que el desarrollo de los valores es una de las funciones clave del sistema educativo y que trabajarlos de manera transversal como se hacía en la LOGSE no era suficiente, ya que los resultados que se estaban obteniendo no eran tan beneficiosos como cabría esperar, y por tanto, desde el PSOE, entienden que educación para la ciudadanía:

es una asignatura que por fin obedece a la razón de que la escuela no sirva únicamente para impartir contenidos y conceptos, sino para crear ciudadanos dentro de una sociedad plural y democrática. Apostamos por esta asignatura, porque es una manera transversal de que se pueda abordar temas de interés para nuestra sociedad, temas actuales que de verdad reivindican los jóvenes y los estudiantes. (Casaus, 2005, p. 70)

Al hablar de transversalidad, son muchos los que consideran que no se debe trabajar la educación para la ciudadanía a través de una materia en concreto, sino que debe llevarse a cabo, como se hacía previamente, de manera transversal. Desde Convergència i Unió, Pigem i Palmés (2005a) indicaba que:

la educación a la ciudadanía y, en especial, el respeto a la igualdad entre hombres y mujeres debe ser una cuestión transversal. Esto no es contradictorio con que exista una asignatura que de alguna manera sea fuente e impregne el resto de transversalidad y al mismo tiempo haga visible que este es un tema capital para vencer el primer obstáculo a la igualdad, y que es la existencia de una connotación distinta para juzgar a los hombres y a las mujeres. Decimos sí a la asignatura de

educación para la ciudadanía, no con unas grandes expectativas puestas en ella, pero sí porque es una propuesta que merece atención. (p. 22)

Desde esta perspectiva se trabaja partiendo de una materia e impregnando con los valores democráticos el resto de ellas, trabajando no sólo de manera transversal sino también de manera específica, dando una mayor carga e importancia al trabajo de los valores y de la formación de una ciudadanía crítica.

En el preámbulo de la LOE se establece la creciente preocupación por la educación para la ciudadanía, señalando que la finalidad de la asignatura es ofrecer un espacio de reflexión, análisis y estudio sobre las características fundamentales y cómo funciona un régimen democrático, los principios y fines que establece la Constitución y las declaraciones fundamentales de los derechos humanos. Esta definición se ha visto ampliada respecto a lo establecido en el anteproyecto, especificando las finalidades de la asignatura. Del mismo modo, este preámbulo plantea que los contenidos que se trabajen en relación con la educación para la ciudadanía no son ni sustitutorios ni alternativos de la enseñanza religiosa, y que la formación de valores se deberá llevar a cabo transversalmente en todas las actividades escolares.

Esto es de gran importancia, ya que no se trata de que los valores se trabajen sólo en esta materia, sino que esta va a complementar el trabajo de todas las actividades educativas que se realicen en el centro. Como señala el presidente de ACADE, Núñez Velázquez (2005):

La formación de valores debe ser una pieza fundamental en la educación, debe inspirar el conjunto de la vida escolar y ha de desarrollarse con carácter transversal en todas las actividades escolares, en todas. Una escuela debe tener su proyecto educativo, tiene que definirse y tiene que comprometerse en la transmisión de

valores. La educación para la ciudadanía introduce nuevos contenidos y permitirá profundizar en algunos aspectos relativos a nuestra vida común contribuyendo a formar a los nuevos ciudadanos. (p. 63).

Entre los detractores de la asignatura tenemos diversas posturas. Por un lado, están quienes, como la CES, consideran inapropiada la asignatura porque entendían que la formación de las personas se lleva a cabo en todo momento y en todas las asignaturas (Romero Barrenechea, 2005).

En este sentido como dice Esteban (2005a) quizás la asignatura no sea lo más apropiado, sino que la educación en valores debe impregnar todo el curriculum y debe ser puesta en valor y trabajada diariamente.

Por otro lado, se encuentran los detractores que consideran no solamente que no sea necesaria, sino que la ven como una fuente de adoctrinamiento (Carbonel, 2005; Abejón, 2006). Entienden que con ella se pretende la difusión de una moral de Estado o de lo políticamente correcto (De Castro, 2005) y que por tanto es una fuente de adoctrinamiento que se contrapone a la asignatura de religión católica.

Como establece Muñoz (2016):

El debate sobre Educación para la Ciudadanía fue guiado, por sectores teoconservadores (Díaz, 2012; Barbería, 30 de diciembre de 2007; Montagut, 14 de agosto de 2015, hacia otros temas, dificultando la aplicación y valoración de esta educación y la apertura de un debate crítico sobre el modelo de cultura política democrática y de educación cívico-democrática a desarrollar. (p. 109)

Los artículos 18 y 24 de la LOE plasman que la Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos se llevará a cabo en uno de los cursos del tercer ciclo de la etapa de Educación Primaria y en uno de los tres primeros cursos de la Educación Secundaria Obligatoria.

Sin entrar a valorar las diferentes posturas a favor y en contra de esta, señalar que en el Real Decreto 1513/2006 y el Real Decreto 1631/2006, donde se establecen las enseñanzas mínimas para la Educación Primaria y la ESO, se reflejan los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de la asignatura. Para la Educación Primaria se establecen tres bloques de contenidos: 1. Individuos, relaciones interpersonales y sociales; 2. La vida en comunidad y 3. Vivir en sociedad.

Los objetivos que plantea son:

1. Desarrollar la autoestima, la afectividad y la autonomía personal en sus relaciones con las demás personas, así como una actitud contraria a la violencia, los estereotipos y prejuicios.
2. Desarrollar habilidades emocionales, comunicativas y sociales para actuar con autonomía en la vida cotidiana y participar activamente en las relaciones de grupo, mostrando actitudes generosas y constructivas.
3. Conocer y apreciar los valores y normas de convivencia y aprender a obrar de acuerdo con ellas.
4. Reconocer la diversidad como enriquecedora de la convivencia, mostrar respeto por las costumbres y modos de vida de personas y poblaciones distintas a la propia.

5. Conocer, asumir y valorar los principales derechos y obligaciones que se derivan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Constitución española.

6. Conocer los mecanismos fundamentales de funcionamiento de las sociedades democráticas, y valorar el papel de las administraciones en la garantía de los servicios públicos y la obligación de los ciudadanos de contribuir a su mantenimiento y cumplir sus obligaciones cívicas.

7. Identificar y rechazar situaciones de injusticia y de discriminación, mostrar sensibilidad por las necesidades de las personas y grupos más desfavorecidos y desarrollar comportamientos solidarios y contrarios a la violencia.

8. Tomar conciencia de la situación del medio ambiente y desarrollar actitudes de responsabilidad en el cuidado del entorno próximo. (Real Decreto 1513/2006, 2006, p. 54).

En el caso de la ESO en la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos se establecen 5 bloques de contenidos: 1. Contenidos Comunes. 2. Persona y sociedad. 3. Deberes y derechos ciudadanos. 4. Las sociedades democráticas del siglo XXI y 5. Ciudadanía en el mundo global. Asimismo, los objetivos que se plantean son:

1. Reconocer la condición humana en su dimensión individual y social.

2. Desarrollar las habilidades comunicativas y sociales que permiten participar en actividades de grupo con actitud solidaria y tolerante, utilizando el diálogo y la mediación para abordar los conflictos.

3. Desarrollar la iniciativa personal asumiendo responsabilidades y practicar formas de convivencia y participación basadas en el respeto, la cooperación y el rechazo a la violencia, a los estereotipos y a los prejuicios.
4. Conocer y valorar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derechos y Libertades y la Constitución Española, identificando los valores que los fundamentan.
5. Conocer y valorar la igualdad esencial de los seres humanos y la relación existente entre la libertad y la responsabilidad individuales.
6. Reconocer la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, valorar la diferencia de sexos y la igualdad de derechos entre ellos y rechazar los estereotipos y prejuicios que supongan discriminación entre hombres y mujeres. Fomentar la corresponsabilidad y el compartir las tareas domésticas y de cuidado, tanto por los hombres como por las mujeres.
7. Conocer y apreciar los principios que fundamentan los sistemas democráticos y el funcionamiento del Estado Español y de la Unión Europea, sus Instituciones, sus normas y los procesos político-jurídicos, sus valores y símbolos.
8. Conocer los fundamentos del modo de vida democrático y aprender a obrar de acuerdo con ellos en los diferentes ámbitos de convivencia.
9. Asumir el principio de correlación entre deberes y derechos y reflexionar sobre las causas que provocan la violación de los derechos.
10. Valorar la importancia de la participación en la vida política u otras formas de participación ciudadana, como la cooperación, el asociacionismo y el voluntariado.

11. Conocer en sus términos fundamentales la Constitución Española, la Declaración de los Derechos Humanos y el Convenio Europeo de Derechos y Libertades. Valorar las acciones encaminadas a la consecución de una paz y seguridad fundamentadas en el respeto a estos derechos fundamentales, y la participación activa como medio para lograr un mundo más justo.

12. Adquirir un pensamiento crítico y reflexivo, basado en un conocimiento riguroso y bien informado, así como valorar las razones y argumentos de los otros.

13. Conocer las normas de seguridad vial y las causas y consecuencias de los accidentes de circulación.

14. Asumir una cultura de respeto al medio ambiente y unos hábitos de vida saludables que les protejan ante las enfermedades y ante las adicciones. (Real Decreto 1631/2006, 2006, pp. 71-72)

Con Educación para la Ciudadanía se proponía una ética de mínimos. Sin embargo, aquellos que no estaban a favor manifestaban que se estaba contraponiendo la esfera civil y la religiosa. En este sentido, la Conferencia Episcopal jugó un papel esencial, llevando a cabo una campaña de desobediencia civil, así la CECE (Conferencia Española de Centros de Enseñanza) llevó a cabo una campaña de desprestigio hacia la asignatura.

Asimismo, diversas Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular apoyaron dichas campañas de desprestigio a la asignatura dificultando su aplicación. Uno de los mayores obstáculos a los que se enfrentó fue a la intención de ser impartida en inglés, tal y como sucedió en la Comunidad Valenciana, así como la promoción de la objeción de conciencia que posteriormente fue anulada por el Tribunal Superior de Justicia valenciano.

En las Comunidades gobernadas por el PP existía la posibilidad de la objeción de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, tanto es así, que Alejandro Font de Mora, Consejero de Educación de la Comunidad Valenciana del momento aseguró que habría una asignatura alternativa para los alumnos que objetasen<sup>18</sup> aunque posteriormente el Tribunal Supremo declaró que esa objeción era ilegal (Colli, 2009).

Por último, me gustaría señalar que la FECAPA (Federación Católica de Asociaciones de Padres de Alumnos) también incitaba a la objeción, puesto que como se ha comentado previamente se considera que la asignatura entra en contradicción con la religión.

Por su parte, una vez comentado el desarrollo de la materia de Educación para la Ciudadanía, señalar que el tratamiento de la religión también tiene un papel trascendental en la LOE.

La religión católica está dentro del horario escolar debido a los acuerdos previos llevados a cabo con la Santa Sede. En la LOE la Disposición Adicional Segunda establece la enseñanza de religión. En este sentido, el primer apartado de esta disposición es en el que se señala que la enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscritos entre el Estado y la Santa Sede. Debido a este acuerdo la enseñanza de la educación católica se incluirá como materia de oferta obligatoria para los centros y voluntario para las familias.

---

<sup>18</sup> La Comunidad Valenciana dará Educación para la Ciudadanía en inglés. (14 de marzo de 2008). *El País*.

La Comunidad Valenciana impartirá Educación para la Ciudadanía en inglés. (14 de marzo de 2008). *La Vanguardia*.

La Comunidad Valenciana tendrá Educación para la Ciudadanía en inglés el próximo curso. (14 de marzo de 2008). *El Mundo*.

El artículo 27.3 de la Constitución Española garantiza el derecho a la formación religiosa y moral de acuerdo con las convicciones de los padres, remarcando que son estos quienes tienen el derecho a escoger.

La Constitución se redactó en un momento determinado y los acuerdos a los que se llegaron son fruto del momento histórico en que se realizó. Es por ello por lo que la redacción del artículo 27 resultó muy compleja. En este sentido, la interpretación de dicho artículo puede ser un tanto ambigua. En él se establece que los poderes públicos garantizarán el derecho que asiste a los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (Const., 1978, art. 27.3). No obstante, en este no se especifica que esa formación se deba llevar a cabo dentro del sistema educativo ni de las escuelas.

En relación con el hecho religioso también encontramos puntos de vista enfrentados. Por un lado, tenemos los partidarios de que la religión católica se dé dentro de las escuelas y por el otro los que consideran que se debería sacar de las aulas. Del mismo modo se encuentran posturas intermedias. Como señala Louzao (2005) las posibilidades son: que la religión quede fuera del currículo escolar; que se dé en las escuelas pero fuera del horario escolar; que se imparta y no haya alternativa a la religión; y por último que haya un control respecto a eso.

Aquellos que están a favor de la religión católica como una asignatura que se debe dar en las escuelas alegan que están bajo el amparo de la Constitución, tal y como plantea el Partido Popular, Nasarre (2005c):

es que este derecho a la formación religiosa se tiene que dar en la escuela, por lo tanto, dentro del ámbito escolar, como una materia escolar que contribuye a la

formación integral de la persona, es decir, esto se concibe como una parte de la formación integral de la persona. (p. 41)

Desde esta perspectiva se entiende que la religión contribuye a la formación integral del alumnado y que, por tanto, desde las escuelas se debe trabajar la misma, concibiendo que es un derecho que tienen los padres.

Por otro lado, están aquellos que consideran que debe estar fuera de las aulas, como los miembros del PSC-PSOE, que opinan que:

La escuela no puede ni debe entrar en la formación religiosa de carácter confesional. Las creencias y convicciones forman parte del ámbito de las respectivas iglesias o grupos filosóficos y, en último extremo, corresponden al ámbito privado, y la privacidad es garantía por el artículo 16 de nuestra Constitución al expresar que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su religión o creencia. Estimamos que la escuela no es un lugar para que las diferentes confesiones o convicciones actúen. Por tanto, nosotros creemos que la enseñanza debería ser laica, para que eduque en valores democráticos y universales. (Baig i Torras, 2006, p. 23)

Se considera pues que la formación religiosa forma parte de la esfera privada y que no se debe trabajar dentro de las escuelas.

En términos similares se expresa Sierra Sosa (2005), presidente de la Unión Española de Cooperativas de Enseñanza cuando indicaba que la religión debería tener un carácter extracurricular con el fin de evitar el adoctrinamiento y favoreciendo de este modo el pluralismo de los centros escolares.

Una de las dificultades que tiene el hecho religioso es que directa o indirectamente segrega al alumnado ya que tal y como plasma el presidente de la Escuela Laica, Delgado (2005) diferencia al alumnado desde edades muy tempranas por razones ideológicas lo que puede suponer una estigmatización social ya que algunos de los alumnos tienen que abandonar el aula para ir a otro espacio a realizar otras actividades.

Esto supone otra dificultad añadida, ¿en qué invierten el tiempo los alumnos y las alumnas que no asisten a la clase de religión católica?

Existen posturas que consideran que el hecho religioso no sólo debería estar fuera de las aulas, sino de las escuelas, considerando que, en un estado laico, esta no tiene cabida en las instituciones escolares y que las familias que quieran inculcar estas opciones cuentan con las instituciones religiosas para hacerlo y que por tanto no se debería ceder los espacios y horarios escolares para ello.

Por otro lado, la religión forma parte de nuestra historia, y debemos entender por qué somos como somos y cómo hemos llegado hasta aquí. Es por ello por lo que es importante que la formación religiosa quede incluida en el curriculum educativo, señalando no que se deba impartir la asignatura de religión católica, sino que se debería estudiar la historia de las religiones. Tal y como señala el presidente de la Fundación Encuentro, Martín Patino (2005) no se trata de ser religioso, sino saber de qué se trata, ya que en el caso de la religión católica tiene una larga historia en España llena de luces y sombras. En relación con ello, el presidente de la Federación de Asociaciones de Estudiantes, Luena (2005) comentaba que:

nuestra propuesta es que las religiones desde una perspectiva aconfesional se estudien desde un punto de vista histórico, filosófico y antropológico, a través de su inclusión en diferentes asignaturas, especialmente en las de historia, filosofía y

en la nueva de educación para la ciudadanía. El punto de vista confesional de las religiones, de todas ellas, no ha de figurar en las materias a impartir (p. 16)

El trato de las religiones en la LOE queda reflejado, como ya se ha comentado en la Disposición Adicional Segunda, no solamente la enseñanza de la religión católica sino la de todas aquellas que tienen establecido un acuerdo de cooperación.

Por su parte, y en estrecha relación con el tema encontramos el papel del profesorado de religión. Hasta la aprobación de la LOE el profesorado de religión quedaba un tanto al margen de las reformas educativas. Ahora, con esta reforma, la Disposición Adicional Tercera lo regula señalando que los profesores de religión deberán cumplir los requisitos de titulación, así como los establecidos entre el Estado y las diferentes confesiones. Asimismo, se establece que la propuesta para la docencia corresponderá a las entidades religiosas y se renovará cada año de manera automática. La principal novedad en este sentido recae en que ahora la determinación del contrato, y si este es a tiempo completo o parcial corresponde a las Administraciones y no a las entidades religiosas, dando de este modo una mayor estabilidad a los docentes de religión.

Como señala el presidente de Aprece, Martín Gómez (2005):

Es la Administración la que tiene la obligación de contratarnos y, debido a la aconfesionalidad del Estado, tiene que recurrir a las autoridades de la correspondiente confesión religiosa para que sea ella la que le garantice la idoneidad del profesorado de acuerdo con lo que piden los padres. Servimos por tanto a la ciudadanía, no a la Iglesia; somos profesores, no catequistas. (p. 79)

El PSOE a través de su portavoz en el senado, Pezzi (2006) manifestaba que la novedad es que los docentes de religión pasan a estar incluidos en el contrato laboral por

el Estatuto de los trabajadores y accederán a estos puestos de trabajo mediante criterios objetivos de igualdad, mérito y capacidad, y sus retribuciones serán las que corresponda a los profesores y profesoras interinos de dicho nivel educativo.

Tabla 16: Comparación de la confesionalidad religiosa y social desde el anteproyecto a la redacción final en la LOE

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Preámbulo</b></p> <p>En lo que se refiere al currículo, una de las novedades de la Ley consiste en la introducción de una nueva materia, denominada Educación para la Ciudadanía, que se impartirá en algunos cursos de la educación primaria, secundaria obligatoria y bachillerato</p>		<p><b>Preámbulo</b></p> <p>En lo que se refiere al currículo, una de las novedades de la Ley consiste en situar la preocupación por la educación para la ciudadanía en un lugar muy destacado del conjunto de las actividades educativas y en la introducción de unos nuevos contenidos referidos a esta educación que, con diferentes denominaciones, de acuerdo con la naturaleza de los contenidos y las edades de los alumnos, se impartirá en algunos cursos de la educación primaria, secundaria obligatoria y bachillerato.</p>
<p><b>Preámbulo</b></p> <p>Su finalidad consiste en ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios establecidos en la Constitución española, la europea y las grandes declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el</p>	<p><b>Preámbulo</b></p> <p>Su finalidad consiste en ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios establecidos en la Constitución española y las declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en</p>	<p><b>Preámbulo</b></p> <p>Su finalidad consiste en ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios y derechos establecidos en la Constitución española y en los tratados y las declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en un contexto global. Esta educación, cuyos contenidos no pueden considerarse en ningún caso alternativos o sustitutorios de la enseñanza religiosa, no entra en</p>

<p>sustrato de la ciudadanía democrática. Sin entrar en contradicción con la práctica democrática que debe inspirar el conjunto de la vida escolar y que ha de desarrollarse con carácter transversal a todas las actividades escolares, la nueva materia permitirá profundizar en algunos aspectos relativos a nuestra vida en común, contribuyendo a formar a los nuevos ciudadanos.</p>	<p>un contexto global. Sin entrar en contradicción con la práctica democrática que debe inspirar el conjunto de la vida escolar y que ha de desarrollarse como parte de la educación en valores con carácter transversal a todas las actividades escolares, la nueva materia permitirá profundizar en algunos aspectos relativos a nuestra vida en común, contribuyendo a formar a los nuevos ciudadanos.</p>	<p>contradicción con la práctica democrática que debe inspirar el conjunto de la vida escolar y que ha de desarrollarse como parte de la educación en valores con carácter transversal a todas las actividades escolares</p>
<p><b>Artículo 1</b></p> <p>j) La formación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos y la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social .</p>	<p><b>Artículo 1</b></p> <p>k) La aptitud para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos y la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social.</p>	<p><b>Artículo 1</b></p> <p>k) La educación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos, así como la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social</p>
<p><b>Artículo 2</b></p> <p>b) La formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad entre hombres y mujeres, en el ejercicio de la tolerancia y de la</p>	<p><b>Artículo 2</b></p> <p>b) La educación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, en la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres y en la</p>	

libertad dentro de los principios democráticos de convivencia y en la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos.	igualdad de trato y no discriminación de las personas con discapacidad.	
<b>Artículo 2</b> c) La formación para la paz, la vida en común, la cohesión social y la cooperación y solidaridad entre los pueblos.	<b>Artículo 2</b> c) La educación en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia y en la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos.	
<b>Artículo 17</b> d) Conocer, comprender y respetar las diferentes culturas y la igualdad entre hombres y mujeres.	<b>Artículo 17</b> d) Conocer, comprender y respetar las diferentes culturas y las diferencias entre las personas, la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres y la no discriminación de personas con discapacidad.	
<b>Artículo 23</b> d) Desarrollar sus capacidades afectivas, relacionarse con los demás	<b>Artículo 23</b> d) Fortalecer sus capacidades afectivas en todos los ámbitos de la personalidad y en sus relaciones con los demás, así como el rechazo a la violencia, a los	

<p>sin violencia y resolver pacíficamente los conflictos.</p>	<p>prejuicios de cualquier tipo y a los comportamientos sexistas, y resolver pacíficamente los conflictos.</p>	
<p><b>Artículo 23</b></p> <p>i) Conocer, valorar y respetar los aspectos básicos de la cultura y la historia propias y de los demás, así como el patrimonio artístico y cultural. Apreciar la creación artística y comprender el lenguaje de las distintas manifestaciones artísticas.</p>	<p><b>Artículo 23</b></p> <p>j) Conocer, valorar y respetar los aspectos básicos de la cultura y la historia propias y de los demás, así como el patrimonio artístico y cultural. Apreciar la creación artística y comprender el lenguaje de las distintas manifestaciones artísticas</p>	<p><b>Artículo 23</b></p> <p>j) Conocer, valorar y respetar los aspectos básicos de la cultura y la historia propias y de los demás, así como el patrimonio artístico y cultural.</p>
<p><b>Artículo 25</b></p> <p>1. Todos los alumnos deberán cursar en el cuarto curso las materias siguientes: educación física, <u>educación para la ciudadanía</u>, geografía e historia, lengua castellana y literatura y lengua cooficial, si la hubiere, y su literatura, matemáticas y primera lengua extranjera.</p>	<p><b>Artículo 25</b></p> <p>1. Todos los alumnos deberán cursar en el cuarto curso las materias siguientes:</p> <p>Educación física</p> <p><u>Educación ético-cívica</u></p> <p><u>Ciencias sociales</u>, geografía e historia</p> <p>Lengua castellana y literatura y, si la hubiere, lengua cooficial y literatura</p> <p>Matemáticas</p>	

	Primera lengua extranjera	
	<b>Artículo 25</b> 4 . En la materia de educación ético-cívica se prestará especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres.	
<b>Artículo 84</b> 1. Las Administraciones educativas realizarán una programación adecuada de los puestos escolares gratuitos que garantice el derecho a la educación. En todo caso, en dicha programación se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.	<b>Artículo 84</b> 1. Las Administraciones educativas realizarán una programación adecuada de los puestos escolares gratuitos que garantice el derecho a la educación. En todo caso, en dicha programación se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.	<b>Artículo 84</b> 1. Las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.
<b>Artículo 84</b> 2. La admisión de alumnos en centros públicos y concertados, cuando no existan plazas suficientes, se realizará de acuerdo con los criterios establecidos por las Administraciones educativas. El proceso de admisión se regirá, en todo caso, por los criterios prioritarios de	<b>Artículo 84</b> 2. La admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados, cuando no existan plazas suficientes, se realizará de acuerdo con los criterios establecidos por las Administraciones educativas. El proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de	<b>Artículo 84</b> 2. Cuando no existan plazas suficientes, el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, rentas anuales de la unidad familiar, atendiendo a las especificidades que

<p>existencia de hermanos matriculados en el centro, proximidad del domicilio, rentas anuales de la unidad familiar y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos.</p>	<p>existencia de hermanos matriculados en el centro, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, rentas anuales de la unidad familiar y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 7 de este artículo</p>	<p>para su cálculo se aplican a las familias numerosas, y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos, sin que ninguno de ellos tenga carácter excluyente y sin perjuicio de lo establecido en el apartado 7 de este artículo.</p>
<p><b>Artículo 84</b></p> <p>3. En ningún caso habrá discriminación en la admisión de alumnos por razones ideológicas, incluido el carácter propio del centro, religiosas, morales, sociales o de nacimiento.</p>	<p><b>Artículo 84</b></p> <p>3. En ningún caso habrá discriminación en la admisión de alumnos por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, o de nacimiento.</p>	<p><b>Artículo 84</b></p> <p>3. En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.</p>
	<p><b>Artículo 84</b></p> <p>9. La matriculación de un alumno en un centro público o privado concertado supondrá respetar su proyecto educativo, sin que la adhesión al mismo pueda exigirse como requisito de admisión.</p>	<p><b>Artículo 84</b></p> <p>9. La matriculación de un alumno en un centro público o privado concertado supondrá respetar su proyecto educativo, sin perjuicio de los derechos reconocidos a los alumnos y a sus familias en las leyes y lo establecido en el apartado 3 de este artículo.</p>

	<p><b>Artículo 86</b></p> <p>1. Las Administraciones educativas garantizarán la igualdad en la aplicación de las normas de admisión, lo que incluye la misma zonificación para todos los centros públicos y privados concertados.</p>	<p><b>Artículo 86</b></p> <p>1. Las Administraciones educativas garantizarán la igualdad en la aplicación de las normas de admisión, lo que incluye el establecimiento de las mismas áreas de influencia para los centros públicos y privados concertados, de un mismo municipio o ámbito territorial.</p>
<p><b>Disposición Adicional Segunda.</b></p> <p>1. La enseñanza de la religión católica, que será de oferta obligatoria para los centros y voluntaria para los alumnos, se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español. A tal fin, se incluirá la religión católica en los niveles educativos que corresponda.</p> <p>2. La enseñanza de otras religiones, que será voluntaria para los alumnos, se ajustará a los acuerdos suscritos, o que pudieran suscribirse, entre el Estado español y las correspondientes confesiones religiosas.</p>	<p><b>Disposición Adicional Segunda.</b></p> <p>1. La enseñanza de la religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre el Estado español y la Santa Sede, así como a lo dispuesto en los Acuerdos de Cooperación celebrados por el Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España, la Comisión Islámica de España y, en su caso, a los que en el futuro puedan suscribirse con otras confesiones religiosas.</p>	<p><b>Disposición adicional segunda.</b></p> <p>1. La enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español. A tal fin, y de conformidad con lo que disponga dicho acuerdo, se incluirá la religión católica como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos.</p> <p>2. La enseñanza de otras religiones se ajustará a lo dispuesto en los Acuerdos de Cooperación celebrados por el Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España, la Comisión Islámica de España y, en su caso, a los que en el futuro puedan suscribirse con otras confesiones religiosas.</p>

<p>3. Los profesores que impartan la enseñanza de las religiones deberán cumplir los requisitos de titulación establecidos para las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley.</p> <p>4. Los profesores que, no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes, impartan la enseñanza de las religiones en los centros públicos lo harán en régimen de contratación laboral, de duración determinada y coincidente con el curso escolar, a tiempo completo o a tiempo parcial según lo que requieran las necesidades de los centros. Estos profesores percibirán las retribuciones que corresponda en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos.</p>	<p>2. Los profesores que impartan la enseñanza de las religiones deberán cumplir los requisitos de titulación establecidos para las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, así como los establecidos en los acuerdos suscritos entre el Estado Español y las diferentes confesiones religiosas.</p> <p>3. Los salarios del profesorado que, no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes, imparta la enseñanza de las religiones en los centros públicos serán abonados por la Administración competente como pago delegado y en nombre de la entidad religiosa correspondiente. A tal fin, la entidad religiosa, en su condición de empleador, facilitará a la Administración las nóminas correspondientes, así como sus eventuales modificaciones. Con independencia de la relación contractual del profesor con la respectiva confesión religiosa, la retribución se equipará en</p>	
---	--	--

	<p>el respectivo nivel educativo a los profesores interinos.</p>	
		<p><b>Disposición adicional tercera. Profesorado de religión.</b></p> <p>1. Los profesores que impartan la enseñanza de las religiones deberán cumplir los requisitos de titulación establecidos para las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, así como los establecidos en los acuerdos suscritos entre el Estado Español y las diferentes confesiones religiosas.</p> <p>2. Los profesores que, no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes, impartan la enseñanza de las religiones en los centros públicos lo harán en régimen de contratación laboral, de conformidad con el Estatuto de los Trabajadores, con las respectivas Administraciones competentes. La regulación de su régimen laboral se hará con la participación de los representantes del profesorado. Se accederá al destino mediante criterios objetivos de igualdad, mérito y capacidad. Estos profesores percibirán las retribuciones que correspondan en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos. En todo caso, la propuesta para la docencia corresponderá a las entidades religiosas y se renovará automáticamente cada año. La determinación</p>

		del contrato, a tiempo completo o a tiempo parcial según lo que requieran las necesidades de los centros, corresponderá a las Administraciones competentes. La remoción, en su caso, se ajustará a derecho.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia

Al analizar la tabla 15 se observa que son muchos los cambios realizados en este sentido desde la propuesta inicial a la final. Veamos ahora cómo se desarrolla todo esto en la LOMCE.

## **Confesionalidad religiosa y social en la LOMCE**

Cuando se aprobó la LOE, el Partido Popular presentó una enmienda a la totalidad de esta. Uno de los aspectos en los que más discrepancias existían entre ambas reformas era en el trato de las religiones y en la nueva asignatura que proponía la LOE: Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos. Por ello no es extraño que la LOMCE suprima dicha materia, y que se lleve a cabo un cambio en la perspectiva en que se enfocan estos contenidos ya que “afirmaban que con esta educación se imponía el laicismo, el relativismo moral, el positivismo jurídico y la «ideología» de género”.e (Muñoz, 2016, p. 109)

En una sociedad democrática, abierta y multicultural como la nuestra, el trabajo de los valores resulta esencial, no se trata de una elección, sino de una necesidad ya que es preciso el trabajo de los valores para facilitar la convivencia. Tal y como indica Sierra (2013) “los valores sin conocimientos resultan penosos, pero los conocimientos sin valores pueden resultar muy peligrosos” (p. 10). Las instituciones educativas no pueden ser simples transmisoras de contenidos teóricos o prácticos, sino que se debe trabajar la formación integral de los alumnos y eso implica que es necesario que se enseñe a los alumnos y alumnas a trabajar en equipo, y aspectos como la solidaridad, la justicia, la tolerancia, el compañerismo y que no todo es válido para poder alcanzar un objetivo, es decir, no sólo se les enseña, sino que en colaboración con las familias se les educa. Como indicaba el presidente de AMES, Jimeno Fernández (2013):

Los alumnos viven en una sociedad en la que las personas tienen otras mentalidades porque hay muchos alumnos inmigrantes, y el alumno ha de tener claro qué son los valores democráticos, qué son los derechos humanos, la importancia de la separación de los tres poderes. (p. 4)

Las instituciones educativas no pueden adoctrinar, eso resulta esencial, pero sí deben formar a la ciudadanía de una manera integral, deben enseñarles a pensar y a ser críticos, a entender la realidad tal y como es y, por tanto, es importante que también se les eduque en valores esencialmente básicos para la convivencia. En las escuelas no se deben tolerar actitudes racistas o xenófobas, se les debe mostrar la importancia de la convivencia pacífica y el respeto al diferente, entre otras razones porque todos somos diferentes al resto y no por ello se nos puede discriminar.

La LOMCE suprime la materia de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, pero como esta provenía de una recomendación realizada por el Comité de Ministros de la Unión Europea<sup>19</sup> no se elimina directamente, sino que se remarca que estos valores básicos se seguirán trabajando de manera transversal. Esto fue justificado de la siguiente manera:

En la discusión con toda la comunidad educativa pero básicamente con las comunidades autónomas, es decir, con las administraciones educativas, que hemos tenido a propósito del borrador de la LOMCE nos ha parecido que existía una inclinación mayoritaria entre las mismas de que esta cuestión se abordara desde la óptica de la transversalidad, es decir, que los contenidos o los objetivos que se persiguen con la Educación para la Ciudadanía fueran desde el punto de vista curricular desarrollados transversalmente en otras asignaturas. Ese es el planteamiento con el que actualmente enfrentamos esta cuestión. (Wert, 2012, p. 7).

---

<sup>19</sup> Recomendación (2002)12, del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la educación para la ciudadanía democrática

La eliminación de la asignatura fue fuertemente criticada por aquellos grupos políticos y colectivos que consideraban que era necesario que se trabajase no sólo de manera transversal, sino que tuviese un espacio temporal concreto dentro de la programación de la enseñanza durante las diferentes etapas de la escolarización básica. Esto llevo al miembro del Partido Socialista, Cámara (2013) a decir que:

especialmente preocupante es la supresión de la materia Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, que ha sido objeto, como todos ustedes saben, de un radical embate, de una polémica sin sentido —utilizo palabras del profesor Federico Mayor Zaragoza—, que la ha venido denunciando indiscriminadamente como de adoctrinamiento, cuando precisamente es todo lo contrario, es una materia que permite abrir a los alumnos a un conocimiento más racional, crítico y comunicativo desde el plano de los principios y valores que sustentan la Constitución y los derechos humanos enunciados en la Declaración Universal de 1948 y garantizados por los acuerdos internacionales. (p. 37)

Además, tal y como señalaba García Suárez (2013) existe un retroceso notable en la educación en valores. Del mismo modo, Ladrón de Guevara (2013) indicaba que:

es fundamental que el contenido de la asignatura Educación para la Ciudadanía se enseñe a lo largo tanto de la vida familiar —todo el tiempo que está con las familias— como en el tiempo que está en la escuela e, insisto, a través de cada una de las asignaturas. (p. 44)

Ya que como plantea García Suárez (2013) en caso de no trabajarse los valores, de manera explícita, es decir, si no existiese la asignatura, “un alumno podría pasar por el sistema educativo sin haber estudiado o visto nunca valores éticos o valores cívicos; podría ocurrir que pasara por el sistema educativo sin recibir ese tipo de formación

integral” (p. 54). La formación en valores es esencial para lograr la formación integral de los alumnos por ello no debería dejarse como algo que se trabaje sólo de manera transversal, puesto que en tal caso se le está restando gran parte de la importancia que realmente tiene.

Frente a estos planteamientos, el Ministro de Educación se defendía de la siguiente manera:

la desaparición en el mapa curricular de Educación para la Ciudadanía. Hay que decir que si desaparece la asignatura con esa denominación es evidente que sus objetivos —sobre todo los objetivos que se refieren a la preparación para la ciudadanía activa y a la adquisición de competencias sociales y cívicas recogidas en la recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias claves para el aprendizaje permanente— están recogidos de forma transversal. (Wert, 2013b, p. 7)

Por su parte, también están los grupos detractores de la asignatura, que estaban a favor de su eliminación entendiendo que era una imposición de la moral del Estado sin posibilidad de alternativa a la misma y considerando asimismo positivo que se trabajase de manera transversal (Carbonel, 2013). Sin embargo, son muchos los que temían que eliminar la asignatura terminase por diluir los contenidos, por ello la mayor parte de los sistemas educativos europeos no lo confían todo a la transversalidad (Mayoral, 2013).

Junto con la asignatura de educación para la ciudadanía y los derechos humanos, la asignatura de religión también supuso uno de los puntos álgidos del debate tanto político como social durante el proceso de elaboración y aprobación de la LOMCE.

Si en la LOE se habló mucho de la religión, en la LOMCE sucedió lo mismo, aunque se mantuvieron los acuerdos con la Santa Sede y, por tanto, esta sigue siendo de

oferta obligatoria para los centros y voluntaria para las familias. Con la LOMCE la religión aparece reflejada dentro del bloque de asignaturas específicas y uno de los principales atractivos que ofrece la asignatura es que volverá a puntuar para la media a la hora de solicitar becas (Sierra, 2013) y para la media. Esto ha generado un aumento en la demanda de la asignatura en el caso de los alumnos de secundaria y bachillerato.

Como indica Louzao (2013):

La Lomce refuerza la confesionalidad del sistema educativo. La religión no solo sigue formando parte del currículo escolar sino que además ahora tendrá la misma consideración académica que el resto de las materias. El alumnado que no opte por el adoctrinamiento religioso será castigado —entre comillas— con el estudio de una materia alternativa en la enseñanza básica. Religión pasará a ser una de las materias específicas del bachillerato, con el objetivo de atraer al alumnado a cursarla, pues así tendrá asegurada una calificación alta y la exención de cursar otra materia de mayor dificultad aunque de mayor utilidad. Al mismo tiempo, el profesorado de Religión continuará siendo elegido por la cúpula eclesiástica, pero pagado por la Administración educativa. (p. 14)

Al formar parte del bloque de asignaturas específicas el Consejo de Estado planteó como uno de los problemas que sucedía con el alumnado cuyos padres optaban por la enseñanza religiosa, ya que estos eran privados del estudio de asignaturas alternativas y, por tanto, los valores sociales y cívicos quedarían desasistidos, por ello se incluyeron las asignaturas alternativas como optativas para aquellos alumnos que cursasen Religión (Wert, 2013b). Del mismo modo, Alvira (2013) planteaba que no se debería suponer que aquellos alumnos que se educasen en religión no se les va a formar en valores, ya que se educa en valores a lo largo de todo el entramado escolar.

Como se observa, en la LOMCE se le da mucha relevancia a la asignatura de religión católica convirtiéndola en una asignatura muy atractiva para el alumnado, sobre todo de bachillerato, ya que va a computar para la media y en caso de preferir asistir a otra asignatura el peso curricular de esta fuese probablemente mucho mayor y, por tanto, quizás más difícil sacar unas altas calificaciones. Es por ello por lo que Sierra (2013) indica que se castiga al alumnado que decide no cursar religión ya que este es adscrito a una nueva asignatura.

Con este nuevo enfoque de la religión esta va ganando un mayor peso dando una gran importancia y un mayor espacio dentro de las escuelas, quitando del horario la asignatura de educación para la ciudadanía dejando sus contenidos para ser trabajados de manera transversal.

Tabla 17: Comparación de la confesionalidad religiosa y social desde el anteproyecto a la redacción final de la LOMCE.

Anteproyecto	Proyecto	Ley
	<p><b>Preámbulo</b></p> <p>La Recomendación (2002)12, de fecha 16 de octubre de 2002, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la Educación para la Ciudadanía Democrática, señala que la educación para la ciudadanía democrática es esencial para promover una sociedad libre, tolerante y justa y que contribuye a defender los valores y principios de la libertad, el pluralismo, los derechos humanos y el imperio de la ley, que son los fundamentos de la democracia. Uno de los principios en los que se inspira el Sistema Educativo Español es la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación. Se contempla también como fin a cuya consecución se orienta el Sistema Educativo Español la preparación para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación activa en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento.</p> <p>Esta ley orgánica considera esencial la preparación para la ciudadanía activa y la adquisición de las competencias sociales y cívicas, recogidas en la Recomendación del Parlamento Europeo</p>	

	<p>y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente. En el contexto del cambio metodológico que esta ley orgánica propugna se aborda esta necesidad de forma transversal al incorporar la educación cívica y constitucional a todas las asignaturas durante la educación básica, de forma que la adquisición de competencias sociales y cívicas se incluya en la dinámica cotidiana de los procesos de enseñanza y aprendizaje y se potencie de esa forma, a través de un planteamiento conjunto, su posibilidad de transferencia y su carácter orientador.</p>	
		<p><b>Disposición adicional cuadragésima primera.</b> <i>Prevención y resolución pacífica de conflictos y valores que sustentan la democracia y los derechos humanos.</i></p> <p>En el currículo de las diferentes etapas de la Educación Básica se tendrá en consideración el aprendizaje de la prevención y resolución pacífica de conflictos en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, y de los valores que sustentan la democracia y los derechos humanos, que debe incluir en todo caso la prevención de la violencia de género y el estudio del Holocausto judío como hecho histórico.</p>

Fuente: elaboración propia

Tras hablar de la confesionalidad religiosa y social, vemos como la perspectiva que se tienen en las dos leyes educativas es muy distinta en el trabajo de los valores. Mientras que para la LOE, los valores sociales son un elemento esencial, para la LOMCE se trata del fomento de la religión católica de manera mayoritaria.

Así pues, pasemos a comentar otro de los elementos esenciales de ambas propuestas educativas, como es la gestión de la autonomía en el sistema educativo, tanto dentro de las organizaciones educativas como la autonomía pedagógica de la que dispone el profesorado.

## 4.8 La gestión de la autonomía

Otro de los aspectos clave de las dos últimas reformas educativas emprendidas en España es la gestión de la autonomía. La pregunta es: ¿qué es autonomía? En palabras de Gairín (2005b) “la autonomía es un concepto paraguas en el que caben muchas acepciones e interpretaciones, que dependen de quien la reclama, desde dónde y para qué propósito” (p. 268). En líneas generales se podría entender la autonomía educativa como la capacidad para gestionar y elaborar un proyecto educativo con el fin de mejorar los resultados educativos de los alumnos.

Para que esto sea posible es necesario dotar a las instituciones educativas de autonomía económica, de organización y de gestión. Debido al paradigma neoliberal cada vez se dota de una mayor autonomía a las escuelas, basándose en la descentralización, entendiendo la autonomía como un factor de calidad.

Es importante otorgar a las escuelas la autonomía que les permita llevar a cabo el proyecto educativo que mejor se adapte a sus necesidades y características. Se debe tener en cuenta que al igual que no hay dos alumnos iguales, no hay dos organizaciones educativas iguales, sus características y sus necesidades son diferentes y por tanto no podemos tratarlas a todas del mismo modo.

La descentralización ha dotado a las escuelas de una mayor autonomía de organización y gestión, aunque esta autonomía ha venido acompañada de un fuerte aumento de la rendición de cuentas, ya que dotar a las escuelas de una mayor capacidad de administración y aplicar las medidas que requiera implica por parte de la Administración un mayor control de los recursos que les posibilite comprobar que se está haciendo un uso correcto de los mismos. Por tanto, bajo el manto del aumento de la

autonomía también se encuentra oculto el discurso de la rendición de cuentas, fuertemente vinculado al neoliberalismo y a la descentralización.

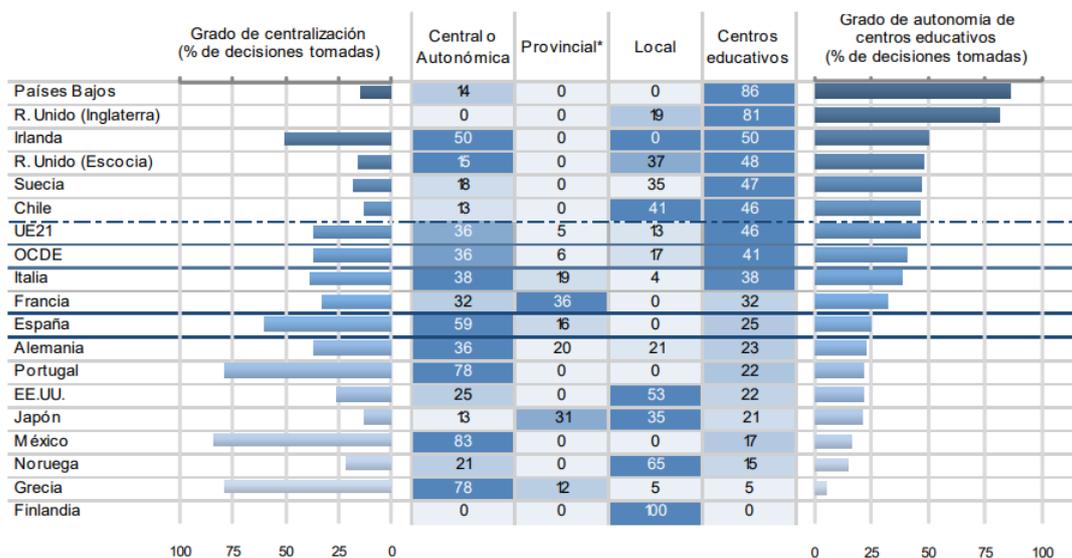
Por tanto, estamos hablando de una falsa autonomía o una pseudoautonomía ya que, aunque las organizaciones educativas disponen de mayor cantidad de herramientas de autogestión esta ha venido acompañada de la rendición de cuentas.

Los nuevos Modelos de Gestión Pública se están introduciendo a pasos agigantados en los sistemas educativos. Estos modelos, como explica Rodríguez Martínez (2014) están inspirados en las empresas privadas y se caracterizan por basarse en el producto, la medición de resultados y dar respuesta a las necesidades de los clientes.

Los centros demandan mayor autonomía, pero sin un aumento de la presión regulatoria, y reduciendo el control central sobre los procedimientos.

Las escuelas no son, ni pueden nunca ser fábricas. Los docentes no son máquinas de producción y los alumnos y alumnas no son el resultado de un proceso de aleccionamiento, sino que hay gran cantidad de factores implicados: contexto, necesidades de los alumnos y alumnas, características internas y motivación, entre otros muchos. No podemos medir la calidad del sistema midiendo sólo los resultados finales, del mismo modo que no podemos dar a todos los centros lo mismo, sino que debemos dotarlos de la suficiente autonomía para que lleven a cabo un proyecto educativo que se adapte a las necesidades reales que presentan.

Gráfico 12: Porcentaje de decisiones tomadas en cada nivel de gobierno en la primera etapa de Educación Secundaria pública (2011).



\*En algunos países, Regional o subregional

Fuente: Panorama de la Educación. Informe español, 2012, p. 32.

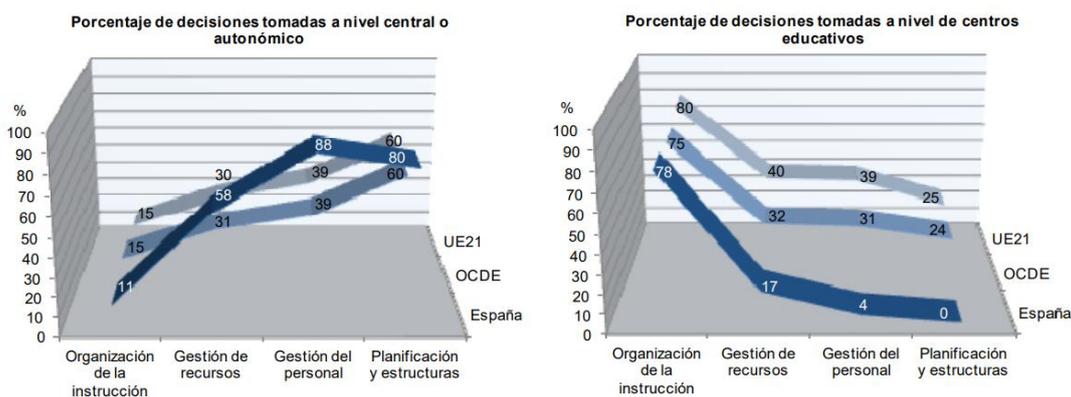
Lo primero que hay que precisar es que el análisis de este gráfico es de 2011, por lo que responde a la LOE. En la gráfica anterior se puede ver cómo, en contra de lo que se suele pensar, en el caso de la secundaria, gran parte de las decisiones se toman desde el poder central, pese a que las competencias estén transferidas a las comunidades. Por tanto, en función de este gráfico, España se movería dentro de los países más centralizados, si tenemos en cuenta de dónde emanan sus decisiones, o un gran porcentaje de ellas.

También resulta importante la poca fuerza de decisión que tiene lo local, los municipios, mientras que en otros lugares sí que tienen una mayor presencia a la hora de poder tomar decisiones.

La autonomía de los centros, en el caso español, también es muy limitada, por debajo de los promedios de la UE y de la OCDE. En síntesis, podemos decir que, pese a

ser un sistema descentralizado, la mayoría de las decisiones provienen del ámbito estatal, en menor medida de los centros, y por último de las comunidades. Con ello se puede acabar con el mito de que al tener las comunidades autónomas transferidas las competencias, España es un país con un alto grado de descentralización.

Gráfico 13: Porcentaje de decisiones tomadas a nivel central o autonómico y a nivel de centros.



Fuente: Panorama de la Educación 2012. Informe español, 2012, p. 33.

En el presente gráfico, se puede ver en qué parcelas hay mayor control por parte del Estado y de las comunidades, y en qué parte la autonomía de los centros tiene un mayor peso a la hora de la toma de decisiones. El centro toma una gran parte de las decisiones en el caso español sobre la organización de los centros. Por el contrario, el peso del Estado es más grande en la planificación y estructuras, así como en la gestión del personal. Llama la atención respecto a la planificación de estructuras, que el nivel de decisión que tienen los centros educativos es 0, mientras que, en la gestión de personal, solamente tienen un 4% de las decisiones, lo cual son porcentajes muy por debajo de la media de la OCDE y de la UE. En lo único que tiene unos valores altos -menores que la OCDE y la UE- en la organización de la instrucción.

En definitiva, la autonomía de los centros en temas tan importantes como los que describe la gráfica, es muy baja si la comparamos con lo que sucede en otros países de nuestro entorno. El Estado central sigue teniendo mucho peso en las decisiones, lo que hace que el nivel más cercano a las personas, los ayuntamientos y los centros, tengan muy poco valor en las decisiones que afectan a la marcha y desarrollo de los colegios y del proceso educativo.

### **La gestión de la autonomía en la LOE**

La autonomía es un elemento esencial para el sistema educativo. Hemos de tener en cuenta, como se ha comentado previamente, que los centros debido al contexto en el que están situados tienen particularidades, y las necesidades de un centro no son las mismas que las de otro. Es por ello por lo que se requieren medidas que permitan la flexibilidad adaptándose a las necesidades y prestando atención a la diversidad. Por ello es de gran importancia poder dotar a los centros de autonomía pedagógica, organizativa, financiera y de gestión posibilitando de este modo dar una respuesta lo más ajustada posible a las necesidades concretas que tiene a través del proyecto educativo de centro. Esto no implica que se deba permitir a las escuelas hacer lo que deseen, no se les puede dar un cheque en blanco, sino que esta autonomía debe ir acompañada de un cierto control de las medidas que se realizan para comprobar que las actuaciones que se aplican están siendo productivas y que no se están desperdiciando los recursos limitados que posee la Administración.

Entre las ventajas de la autonomía o los aspectos positivos de la misma se encuentran, por un lado, y como uno de los elementos que la hace ser clave en el sistema educativo actual, que a través de esta se va a poder atender a las necesidades reales del alumnado y a la diversidad. Como dice García Suárez (2005a) esta autonomía es la que

va a garantizar la posibilidad de atender a la diversidad y a las pluralidades del territorio. Del mismo modo, con ella se fomenta la implicación por parte de los distintos miembros de la comunidad educativa, ya que se lleva a cabo un proyecto propio del que se sienten partícipes.

Asimismo, el aumento de la autonomía va a favorecer la calidad educativa, y al adaptar el proceso de enseñanza-aprendizaje al contexto del alumnado, a sus características concretas y a las de sus familias, y a sus capacidades, se va a mejorar el rendimiento educativo, llevando a cabo por un lado una mejora de los resultados y por otro una reducción del fracaso escolar. Puesto que como indica Schleicher (2005) “el nivel de responsabilidad del colegio sí que tiene un impacto en los resultados” (p. 6).

La LOE da un mayor protagonismo a los órganos colegiados de control y gobierno (Claustro y Consejo Escolar), así como a los órganos de coordinación docente. En este sentido dota a los centros de una mayor autonomía organizativa y de gestión tal y como se señala en el artículo 1 letra *i*. Además, como indican Escamilla y Lagares (2006):

incide en la autonomía entendida como la facultad que posee un centro para gobernarse y administrarse a sí mismo, mediante la elaboración, aprobación y ejecución de un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como mediante el diseño de normas de organización y funcionamiento del centro. (p. 83)

Del mismo modo, ya en el preámbulo se establece que los centros deben poseer un margen de autonomía que les permita adecuarse a las características y necesidades de su alumnado.

Que para los redactores de la LOE la autonomía era un valor esencial se puede entrever en el hecho de que el Capítulo II lleve por título *Autonomía de los centros*. Este capítulo incluye 6 artículos, entre el 120 y el 125 ambos inclusive.

El artículo 120 es clave en relación con esto, estableciendo que los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión. También, dota a los centros de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo; un proyecto de gestión; así como las normas de funcionamiento y organización del centro. Además, en su tercer apartado se añade que las Administraciones educativas favorecerán la autonomía de los centros de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización del centro. Por último, establece que podrán llevar a cabo experimentaciones, planes de trabajo, ampliación de horario o formas de organización siempre que esto no suponga imposición alguna de aportaciones de las familias o a la Administración.

Por su parte, en el artículo 122 se indica que los centros estarán dotados de recursos educativos, humanos y materiales y podrán recibir mayores dotaciones en función de los proyectos que planteen si así lo requieren o de las necesidades concretas del centro.

Otro de los aspectos que refleja la autonomía son los órganos de gobierno, puesto que las Administraciones podrán delegar en ellos la adquisición de bienes, la contratación de obras y servicios y suministros (art. 123.2).

Toda esta autonomía conlleva como contraprestación una serie de mecanismos de control. En este sentido, como plantea Serna (2005c):

si se les da a los centros un alto nivel de autonomía y responsabilidad, eso significa que tiene que haber una serie llamaríamos, de contraprestaciones a esa autonomía y es que los centros tienen que rendir cuentas a la comunidad educativa. (p. 37)

Dotar a los centros de una mayor autonomía no significa darles una total libertad para hacer y deshacer a su antojo, sino que es necesario que rindan cuentas de las acciones que llevan a cabo para que la Administración pueda comprobar que se ha hecho un correcto uso de los recursos que se les ha otorgado. En este sentido, la inspección educativa va a ser un elemento esencial en el control de los recursos y el buen uso de estos.

Al hablar de la inspección se debe tener en cuenta que existen diversos tipos de inspección. La LOE dedica el Título VII a la *Inspección del Sistema Educativo*, comprendiendo este título los artículos desde el 148 al 154 ambos incluidos. Dentro de estos se hace una diferenciación entre la alta inspección especificada en el capítulo I de dicho título y la inspección educativa la cual aparece en el capítulo II.

La alta inspección depende de la Administración central y entre sus atribuciones reflejadas en el artículo 150 de la LOE está comprobar el correcto funcionamiento del sistema educativo de manera general. Según Bernal (2014) “garantiza el cumplimiento de las facultades atribuidas al Estado en materia de enseñanza en las comunidades autónomas, la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y de las leyes orgánicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución” (p. 53).

Por su parte la inspección educativa conlleva un trato más cercano con los centros educativos y la labor de los inspectores educativos (art. 151) no sólo es comprobar el cumplimiento de los criterios establecidos, sino que también tienen un papel de asesoramiento, participación en la evaluación del sistema educativo, orientación, etc. Además de la supervisión de la práctica docente, y de la función directiva, pero lo más relevante de esto es la importancia de su colaboración con las instituciones educativas para favorecer la mejora.

En el día a día en las aulas, el inspector de zona informa a los equipos directivos de las novedades legislativas, les apoya y les ayuda a llevar a cabo su labor, favoreciendo la comunicación y mejorando el sistema educativo desde el mismo, actuando y trabajando, desde dentro del propio sistema. Según Bernal (2014) la función de la inspección técnica de cada Comunidad Autónoma es “asesorar y apoyar la labor educativa así como para el control y la evaluación del sistema educativo en el ámbito de su territorio y en el nivel no universitario” (p. 53).

Los inspectores educativos a su vez también deben rendir cuentas, aunque como es de esperar, del mismo modo que los centros requieren de autonomía para poder llevar a cabo proyectos y su labor en el día a día en el aula, los inspectores también. Es por ello que el presidente de ADIDE, Martínez Lobato (2005) plantea que:

la inspección de educación precisa de un grado de autonomía e independencia profesional, marcada desde el compromiso y la mutua lealtad institucional; una inspección neutral e imparcial al servicio de los ciudadanos y que los inspectores tengamos la consideración de autoridad pública. (p. 228)

Los inspectores requieren la autonomía que les permita llevar a cabo su trabajo de la mejor manera posible, y para ello no se les debe controlar de manera constante, sino que es importante que se les dote de la capacidad y de la autonomía, o como señala Martínez Lobato, de la confianza necesaria para poder realizar su labor de la mejor manera posible.

La educación y la política están íntimamente ligadas. Tanto es así, que si analizamos el caso de nuestro país, cada vez que hay un cambio en el gobierno central se redacta una nueva Ley educativa, no obstante, se debería dejar de politizar la educación y confiar en el buen hacer de sus trabajadores. No es posible que de manera constante se

esté controlando todo lo que están haciendo y que ellos sientan que están constantemente en el punto de mira.

En este sentido, los centros y los docentes deben contar con la autonomía suficiente para llevar a cabo su práctica docente como consideren más adecuado para su grupo-clase. Es importante que se confíe en su buen hacer, no se trata de una confianza a ciegas, sino que ya han demostrado que están haciendo lo que tienen que hacer y se realiza la evaluación de la práctica docente.

Como se ha visto, la LOE tiene en consideración la necesidad que tienen los centros educativos de tener altas tasas de autonomía, no obstante, esta se ve acompañada de un aumento en la rendición de cuentas.

El papel que tiene la autonomía, también cambia ligeramente desde la propuesta inicial al resultado aprobado tal y como se muestra en la tabla 18.

Tabla 18: Comparación del concepto de autonomía en la LOE desde el anteproyecto a la redacción final.

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Artículo 120</b></p> <p>2. Las Administraciones educativas fomentarán esta autonomía en el ámbito de sus competencias.</p>	<p><b>Artículo 120</b></p> <p>2. Los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro.</p>	
<p><b>Artículo 120</b></p> <p>4. Las Administraciones educativas favorecerán la autonomía de los centros de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados.</p>	<p><b>Artículo 120</b></p> <p>4. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo o formas de organización que deberán estar autorizadas por las Administraciones educativas. Cuando estas experimentaciones, planes de trabajo o formas de organización puedan afectar a la obtención de títulos académicos o profesionales, deberán ser autorizados expresamente por el Gobierno.</p>	<p><b>Artículo 120</b></p> <p>4. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o ampliación del horario escolar en los términos que establezcan las Administraciones educativas, sin que, en ningún caso, se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas.</p>
<p>5. Corresponde al Gobierno fijar los requisitos de acuerdo con los cuales los centros, en el ejercicio de la autonomía concedida, pueden adoptar experimentaciones, planes de</p>		<p>5. Cuando estas experimentaciones, planes de trabajo o formas de organización puedan afectar a la obtención de títulos académicos o</p>

<p>trabajo o formas de organización que puedan afectar a la obtención de títulos académicos y profesionales. En este caso, dichas experimentaciones y planes de trabajo requerirán la autorización expresa a efectos de la homologación de los títulos correspondientes.</p> <p>* Este artículo desaparece</p>		<p>profesionales, deberán ser autorizados expresamente por el Gobierno.</p>
<p><b>Artículo 151</b></p> <p>a) Supervisar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos.</p>	<p><b>Artículo 151</b></p> <p>a) Supervisar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los programas que en ellos inciden.</p>	

Fuente: Elaboración propia

Hasta aquí la gestión de la autonomía en la LOE, veamos ahora como se articula la misma en la LOMCE.

## **La gestión de la autonomía en la LOMCE**

Si para la LOE la autonomía era relevante, para la LOMCE no lo es menos. Tanto es así que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2013), publicó en su página Web un documento cuyo título es *LOMCE. Modalidades de autonomía de los centros educativos*, en el que se establecen las líneas clave de la autonomía que plantea la reforma.

Además, en el preámbulo ya se habla de la importancia de llevar a cabo un aumento de la autonomía, señalando que esto es una recomendación reiterada desde la OCDE estableciéndola como uno de los factores que van a permitir mejorar los resultados y uniéndola a la exigencia de una mayor transparencia en la rendición de cuentas.

Tal y como expresaba la entonces Secretaría de Estado de Educación, Montserrat Gomendio (2013b):

Dando un paso más hacia una mayor madurez del modelo educativo, se dota de una mayor autonomía a los centros. Tendrán mayor autonomía a la hora de decidir la posibilidad de especializarse desde el punto de vista curricular. También tendrán mayor autonomía los directores, que contarán con una mayor capacidad de decisión. Tendrán mayor autonomía los profesores, porque los currículos serán más esquemáticos y ellos tendrán mayor capacidad de determinar parte de los contenidos y, sobre todo, la metodología que crean más apropiada, dentro del cambio metodológico que tendrá que producirse. A cambio de esta mayor autonomía, tendremos que contar con un sistema de rendición de cuentas que analice bien si las decisiones que han tomado directores, profesores y centros son las adecuadas y si han redundado en la mejora de los resultados de los alumnos. Por tanto, a partir de ahora, la variable que se utilizará para medir la calidad del

sistema educativo será el rendimiento de los alumnos, y no el nivel de inversión.  
(pp. 8-9)

Si se analiza este hecho, se puede ver como en la LOMCE hablar de autonomía es sinónimo de rendición de cuentas. Como indica Bernal (2014) “la rendición de cuentas constituye un pilar esencial sobre el que se asienta no solamente la nueva ley, sino también el discurso educativo que toma como referencia la ideología neoliberal” (p. 42). A lo largo de todo el articulado de la LOMCE podemos ver reflejado el tinte neoliberal de la misma, en el caso de la autonomía se ve claramente como esta va ligada a la rendición de cuentas y así lo expresaba el Ministro de Educación considerando que:

una mayor autonomía trae consigo una exigencia mayor de rendición de cuentas y una mayor responsabilidad; rendición de cuentas y responsabilidad son las dos exigencias necesarias y simétricamente necesarias para dotar a centros y administraciones educativas de mayor autonomía en la toma de decisiones en muy distintos planos: el plano al que antes me he referido de las acciones de calidad, de la autonomía curricular, metodológica, pedagógica, etcétera pero también en el plano de la gestión, el plano del margen de maniobra para la formación de equipos, la selección de personal, etcétera. Se trata de restablecer en el seno de los centros educativos un liderazgo efectivo que se ha ido perdiendo. Pero esto no quiere decir, ni mucho menos, que se desconozca el papel de las familias. Como resultado de esta reforma, tiene que ser potenciado el valor de las familias y el valor, en definitiva, de la aportación de la sociedad en general. (Wert, 2013a, p. 5)

La LOMCE modifica parcialmente los artículos 120 y 121 de la LOE. En el apartado 73 se modifican los apartados 3 y 4 del artículo 120, señalando:

3. Las Administraciones educativas potenciarán y promoverán la autonomía de los centros, de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados. Los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos. Las Administraciones educativas publicarán los resultados obtenidos por los centros docentes, considerados en relación con los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto que radiquen, de acuerdo con lo indicado en los artículos 140 y siguientes [...]. (LOMCE, 2013, apartado 73)

Como se puede observar, ahora se establece que los resultados obtenidos por los centros serán públicos, aunque en estos se tendrán en consideración los factores socioeconómicos y culturales del contexto. Como señala Doval (2013) en la LOMCE “la autonomía va de la mano de las evaluaciones externas” (p. 22). En términos similares se expresa Rodríguez Martínez (2014) al indicar que la autonomía tal y como está planteada pone a los centros a competir entre ellos en lugar de apoyarse. Del mismo modo Martínez Sánchez (2014) añade que la publicación de los resultados terminará por convertirse en una clasificación en función de los resultados obtenidos.

Son muchos los que consideran que esta publicación de resultados no va a ser positiva, sino más bien al contrario, ya que las características de los centros son diferentes y, por tanto, no compiten en igualdad de condiciones, tal y como se vió al hablar de la libertad. Sin embargo, desde el gobierno se defendía la propuesta indicando que:

La promoción de la autonomía de los centros educativos es un factor clave para la mejora de la calidad educativa y de los resultados académicos de los alumnos, que también ha sido criticada. Quienes la critican sugieren que puede ser perjudicial

para centros de entornos socioeconómicos desfavorecidos, que van a obtener malos resultados. Pero eso no va a suceder ya que la publicación de los resultados se hará siempre previa ponderación en todo caso de los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto, de forma que los resultados se entiendan en función del valor añadido entre la situación de partida y la evaluada y que sirvan para adoptar soluciones de mejora. (Gomendio, 2013a, p. 7)

De este modo se justifica la medida tomada en relación con la publicación de los resultados. La transparencia es otro de los elementos clave de la autonomía en esta reforma educativa, ya que en ella todo se hace público considerando, tal y como indica el neoliberalismo, que de este modo se fomenta la libre competencia entre centros y se mejora la calidad educativa.

En la Web del Ministerio de Educación se establecen las modalidades de autonomía en la LOMCE así como los instrumentos de la misma, reflejándose en los artículos 121, 122, 123 y 124.

Figura 7: Modalidades de autonomía en la LOMCE

MODALIDAD DE AUTONOMÍA	INSTRUMENTO
PEDAGÓGICA	PROYECTO EDUCATIVO DE CENTRO
GESTIÓN	PROYECTO DE GESTIÓN
ORGANIZATIVA	REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO (ANTIGUO RRI) PROGRAMACIÓN GENERAL ANUAL

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013.

Como se observa en la LOMCE se establece la autonomía pedagógica a través del Proyecto Educativo de Centro, también conocido como PEC, donde se parte de las características del centro, de su alumnado, del contexto, y de las necesidades derivadas

del mismo para establecer un proyecto que se adapte a las mismas respondiendo de este modo a las demandas sociales.

Por su parte, la autonomía de gestión se ve reflejada en el proyecto de gestión, donde el equipo directivo, y más concretamente en el proyecto de dirección, refleja los diversos elementos.

Finalmente, la autonomía organizativa se regula a través del Reglamento de Organización y Funcionamiento y de la Programación General Anual.

Por otro lado, también se modifica el artículo 121 de la LOE en relación con el proyecto educativo. Esta autonomía para elaborar un Proyecto Educativo propio como indica el presidente de Fedadi, Martínez Sánchez (2013) “permite a los centros adaptarse a su contexto y a su alumnado. El discurso oficial de la autonomía no se corresponde con la realidad” (p. 67). Los centros tienen autonomía para realizar el Proyecto Educativo que consideren en la teoría, pero en la realidad se trata en términos de Rodríguez Martínez (2014) de una autonomía cautiva. Asimismo, Palacín (2013) señala que “en la ley se habla de autonomía, pero en la práctica la autonomía solo es posible si dejas espacio” (p. 16).

Lamentablemente hay grandes incoherencias en este sentido, entre la autonomía que se ofrece a los centros y al profesorado y la regulación híper-exhaustiva del currículum (Gimeno Sacristan, 2014).

Por su parte, los artículos 122 y 123 hablan de la autonomía de gestión, estableciendo los recursos y los proyectos de gestión de los centros públicos, mientras que en el artículo 124 se habla de la autonomía organizativa. En este último se dice que las Administraciones educativas facilitaran que los centros puedan elaborar sus propias normas de organización y funcionamiento dentro del marco de su autonomía.

Como se observa en la LOMCE la autonomía va fuertemente vinculada a la necesidad de la rendición de cuentas, entendiendo ambos aspectos como factores indisociables, ya que la autonomía no va a ser posible si no va correspondida de la consabida rendición de cuentas.

Tabla 19: Comparación del concepto de autonomía desde el anteproyecto a la redacción final en la LOMCE

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Artículo 120</b></p> <p>3. Las Administraciones educativas potenciarán y promoverán la autonomía de los centros de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados. Los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas a las Administraciones educativas de las actuaciones realizadas y de los recursos utilizados en desarrollo de su autonomía.</p> <p>Las Administraciones educativas publicarán los resultados obtenidos por los centros docentes considerados en relación con los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto en que radiquen, de acuerdo con lo indicado en los artículos 140 y siguientes de esta ley orgánica y en los términos que el Gobierno establezca reglamentariamente. Las administraciones educativas aplicarán medidas correctoras a los centros sostenidos con fondos públicos que no alcancen los niveles adecuados.</p>		<p><b>Artículo 120</b></p> <p>3. Las Administraciones educativas potenciarán y promoverán la autonomía de los centros, de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados. Los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos.</p> <p>Las Administraciones educativas publicarán los resultados obtenidos por los centros docentes, considerados en relación con los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto en que radiquen, de acuerdo con lo indicado en los artículos 140 y siguientes de esta Ley Orgánica y en los términos que el Gobierno establezca reglamentariamente.</p> <p>Las Administraciones educativas podrán establecer planes específicos de mejora en aquellos centros públicos que no alcancen los niveles adecuados.</p> <p>En relación con los centros concertados se estará a la normativa reguladora del concierto correspondiente.</p>

		<p><b>Artículo 120</b></p> <p>4. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia y ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de áreas o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas.</p>
		<p><b>Artículo 121</b></p> <p>3. En el marco de lo establecido por las Administraciones educativas, los centros establecerán sus proyectos educativos, que deberán hacerse públicos con objeto de facilitar su conocimiento por el conjunto de la comunidad educativa. Asimismo, corresponde a las Administraciones educativas contribuir al desarrollo del currículo favoreciendo la elaboración de modelos abiertos de programación docente y de materiales didácticos que atiendan a las distintas necesidades de los alumnos y alumnas y del profesorado.</p>

Fuente: elaboración propia

En estrecha vinculación con la autonomía de los centros docentes, encontramos su gestión de los mismos, realizada a través de los diferentes órganos de gestión y gobierno, tanto unipersonales como colegiados.

Así pues, analicemos ahora cómo vertebran tanto la LOE como la LOMCE la organización, dirección y gestión de las organizaciones educativas.

## 4.9 El papel de la Dirección y los Órganos de gobierno

La dirección de las instituciones educativas resulta una tarea de gran complejidad debido entre otras razones a la extensa cantidad de funciones que se deben llevar a cabo para lograr la equidad y la calidad educativa. Es por ello por lo que dentro de las mismas existen órganos tanto unipersonales como colegiados de gobierno. Los órganos unipersonales están formados, como su propio nombre indica por una sola persona, como es el caso del director, el jefe de estudios y el secretario, mientras que los colegiados los constituyen un grupo de personas.

Cuando hablamos del gobierno de los centros y de su dirección, la persona que nos viene al pensamiento, generalmente, es el director o la directora. Este es la cabeza visible del centro y por tanto, el encargado de su correcto funcionamiento. Su labor es de gran complejidad, es por ello, por lo que no puede hacer su trabajo de manera autosuficiente, requiere el trabajo cooperativo de los otros, puesto que la escuela de hoy en día no es como las escuelas de antaño donde un maestro se encargaba de todo. Como plantea Calatayud (2009) “el director se encuentra ante la problemática de dirigir a organizaciones escolares cada vez más autónomas y complejas” (p. 122). Actualmente, las organizaciones educativas son muy complejas y reciben, tal y como evidencia Calatayud (2008), una doble presión ya que por un lado desde el exterior se les exige más y por otro, desde la propia escuela cada vez se hace más difícil enseñar (aumento de los alumnos con necesidades educativas especiales, inmigración, fracaso escolar, etc.).

Por ello, cada vez se requiere más el trabajo coordinado para lograr el máximo de la institución dividiendo las labores directivas en parcelas. Es por esto por lo que no sólo es importante el papel del director, sino de todo el equipo directivo.

El equipo directivo tiene un papel esencial para lograr un buen funcionamiento del centro, y dentro de este el director o la directora es el máximo representante del centro de cara a los docentes, el alumnado y sus familias. El equipo directivo estará constituido por el director, el jefe de estudios y el secretario. Por su parte, dentro de los órganos colegiados de gobierno encontramos el consejo escolar, el claustro de profesores y otros órganos de coordinación docente.

El artículo 27.7 de la Constitución Española establece que “los profesores, los padres y en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca”.

Asimismo, la LODE regulaba los órganos de gobierno de los centros públicos en el título III en su artículo 36 señalando que los centros públicos tendrán como mínimo los siguientes órganos de gobierno.

- a) Unipersonales: director, jefe de estudios y secretario
- b) Colegiados: Consejo Escolar y claustro de profesores

Así como cuantos otros se determinen en los reglamentos.

En los artículos siguientes, la LODE establece los criterios de selección del director, así como sus atribuciones. No obstante, cabe señalar que los artículos referentes a los órganos de Gobierno de los centros públicos han sido derogados, manteniéndose los referentes a las atribuciones del director y del Consejo Escolar en los centros concertados.

Además, el artículo 54 establece que los centros concertados contarán como mínimo con los órganos de director, consejo escolar y claustro de profesores. Por tanto, la gestión y dirección de los centros es de gran complejidad. Por otro lado, las nuevas

circunstancias –fomento de la participación, mayor autonomía, etc.—imposibilita que lo realice una sola persona, es por ello por lo que el claustro y el consejo escolar ganan peso y relevancia en la gestión de los centros, sobre todo en los centros públicos.

Como ya se ha comentado, la dirección y el gobierno de los centros es un valor esencial para la organización educativa ya que un buen líder llevara a la escuela hacia la calidad y la mejora.

Las organizaciones educativas, como muchas otras, también funcionan por inercias, pero en este caso, sufren tantos cambios que es necesario un buen liderazgo. Como plantea Palacín (2013) “el liderazgo en un centro es importante y puede formar parte de su calidad” (p. 16). Calatayud (2009) esboza que el análisis de la función directiva nos permite entender los entresijos que constituyen la institución escolar.

Los tipos de liderazgo han ido evolucionando con el paso de los años, las instituciones educativas cambian y, por tanto, sus necesidades y demandas. Desde la década final del siglo pasado, el más representativo es el liderazgo transformacional. Este se basa en el intercambio entre el líder y los seguidores y se ocupa de la transformación de la dimensión cultural de la organización (Calatayud, 2009).

Tras esta breve introducción, veamos cómo se articula todo ello en la LOE y posteriormente en la LOMCE.

### **El papel de la dirección y los órganos de gobierno en la LOE.**

La Ley Orgánica de Educación presta una especial atención a la Dirección de los centros y a sus órganos de gobierno. Tal es su importancia que le dedica el capítulo IV dentro del título V. Este capítulo lleva por nombre *Dirección de los Centros Públicos; y el resto de órganos de gobierno*. Dentro de este título también encontramos el capítulo

III titulado: *Órganos colegiados de gobierno y de coordinación docente de los centros públicos.*

Si se analiza esta clasificación se puede observar que el equipo directivo no está considerado como un órgano colegiado de gobierno del centro, sino que se establece la dirección de los centros en un capítulo aparte. Como indica el presidente de AXIA, Mata Clavell (2005) esto genera un equipo directivo con responsabilidades pero que no puede ejercer como órgano de gobierno lo que supone un vaciado de autonomía que no se corresponde con una disminución de las responsabilidades, ya que el director es el máximo responsable de todo lo que ocurra en el centro.

El artículo 131 establece el equipo directivo y se señala que este es el órgano de gobierno de los centros públicos y estará integrado por el director, el jefe de estudios y el secretario. Asimismo, indica que trabajarán de manera coordinada bajo las órdenes del director, siendo este quien formule la propuesta de los cargos de jefe de estudios y secretario a la Administración, siempre tras informar al Claustro y al Consejo Escolar. El equipo directivo forma como su propio nombre indica un equipo, por ello cuando el director cese sus funciones lo hará todo el equipo directivo, ya que es este quien lidera el mismo. Por ello, la reforma que se está analizando establece las competencias del director, su proceso de selección, nombramiento y cese, pero no hace referencia al resto de miembros del equipo directivo, ya que dichos cargos quedan supeditados al del director, puesto que es este quien escoge al resto de los miembros.

En relación con el proceso de selección del director este se realizará contando con la participación de la Comunidad y la Administración Educativa, de este modo, se escogerá al candidato más idóneo y que tenga mayores apoyos de la Comunidad Educativa, bajo los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad. El presidente

de Ancaba, De Vicente Algueró (2013) señala que “el modelo actual que está en la LOE es muy equilibrado y puede impedir, e impide que el sistema de selección la va a formar el 50% de la administración y no nos parece oportuno” (p. 37). La participación de la Comunidad Educativa en la elección del director supone un gran avance puesto que permite la selección de un candidato que se adapte al centro y cuyo punto de vista educativo coincida con el claustro. Esto, que desde fuera puede parecer insignificante, cobra una gran relevancia en el funcionamiento interno ya que liderará el centro una persona con el apoyo de sus compañeros y, por tanto, se facilitará que se lleve a cabo un proyecto en el que todos los miembros del centro remen en la misma dirección.

No obstante, no basta con tener el apoyo de la Comunidad Educativa, sino que para poder ser elegido director es necesario cumplir los requisitos establecidos en el artículo 134. Entre estos se señala que es necesario ser funcionario de carrera al menos durante 5 años; haber impartido docencia al menos ese mismo tiempo, y estar prestando servicio en el centro en el que se presenta durante al menos un curso completo y por último presentar un proyecto.

Con la LOCE se introdujo un curso teórico de formación inicial y un periodo de prácticas. Con la LOE se introduce el proyecto del director en el cual se debe especificar qué acciones se van a llevar a cabo durante los años de mandato como director. Este proyecto es de gran relevancia puesto que va a determinar las actividades y programas que se van a realizar a lo largo de los cuatro años que dura el mandato.

Asimismo, tal y como se explica en el artículo 136 se establece que los aspirantes seleccionados tendrán que superar un programa de formación inicial que será organizado por las Administraciones educativas, tal y como ya sucedía en la LOCE. Al superar el

programa de formación inicial serán nombrados por un periodo de 4 años, y podrán renovarlo por periodos iguales previa evaluación positiva.

Este nuevo modelo de acceso a la dirección, tal y como considera el presidente de Fórum Europeo de Administradores de la Educación del Estado Español, Pérez Collera (2005) es un modelo participativo y electivo que se combina con la valoración objetiva de los proyectos y la acreditación de competencias específicas y entiende que esta es una fórmula válida para la consolidación de direcciones fuertes que permitan realizar proyectos con entidad propia. Por su parte, el secretario general de FETE-UGT, López Cortiñas (2005) también valora positivamente el modelo de selección de dirección ya que señala que se mejora el proyecto propuesto por la LOCE.

Una vez elegida la figura del director, en el artículo 132 se establecen cuáles son sus competencias. Entre estas destacan: representar al centro, dirigir y coordinar sus actividades; ejercer la dirección pedagógica impulsando planes de mejora y la innovación pedagógica; impulsar las evaluaciones; y favorecer la convivencia en el centro.

En cuanto al resto de miembros del equipo directivo, los cargos de jefatura de estudios y secretaría quedan supeditados al de dirección. La LOE no hace referencia a las características y atribuciones de los mismos y serán las propias Comunidades Autónomas, a través de sus competencias, quienes redactarán los preceptos que consideren necesarios para su regulación.

Por otro lado, tenemos los órganos colegiados de gobierno y de coordinación docente de los centros públicos. Estos se reflejan en el Título V y más concretamente dentro del Capítulo III del mismo, que a su vez se divide en tres secciones:

— Sección I: Consejo Escolar

- Sección II: Claustro de profesores
- Sección III: Otros órganos de coordinación docente

Esta designación supone un gran cambio frente a la LOCE donde se diferenciaba entre: órganos de gobierno: director, jefe de estudios y secretario; y órganos de participación en el control y gestión de los centros: Consejo Escolar y Claustro de profesores.

Veámoslos ahora con detenimiento.

El consejo escolar es el órgano de participación de la comunidad educativa en el gobierno de los centros. El artículo 126 de la LOE establece la composición del mismo y constará de los siguientes miembros:

- El director del centro que ejercerá de presidente.
- El jefe de estudios.
- Un representante del Ayuntamiento.
- Un número de profesores, elegidos por el claustro, que no podrá ser inferior a un tercio del total de los componentes del Consejo.
- Un número de padres y de alumnos, elegidos respectivamente por y entre ellos, que no podrá ser inferior a un tercio del total de los componentes del Consejo.
- Un representante del personal de administración y servicios del centro.
- El secretario del centro, que actuará como secretario del Consejo, con voz y sin voto.

Uno de los aspectos esenciales o las ventajas que tiene la composición del consejo escolar es que implica a toda la comunidad educativa, abre las puertas de las escuelas a la sociedad permitiendo su participación, buscando la mejora. Facilita a las familias la

entrada al centro, la implicación en las decisiones, los dota de la posibilidad de intervenir, de entender los proyectos como propios y no como algo impuesto y a lo que enfrentarse sino como un proyecto común del que docentes, discentes, familias y la comunidad educativa en general forma parte y, por tanto, todos van en la misma dirección.

Entre los detractores de esta composición se encuentran quienes consideran que el alumnado, sobre todo en primaria, no está preparado y no debería formar parte de este.

Se debe especificar que en el caso del alumnado participan a partir de primero de la ESO y los alumnos y alumnas de primero y segundo de la ESO no pueden participar en la elección del director. En el caso de la etapa de Educación Primaria, en la redacción final se plantea que en primaria el alumnado podrá participar en los términos en que establezcan las Administraciones Educativas. Los alumnos y alumnas son –o al menos deberían serlo—el centro del proceso, los principales protagonistas del hecho educativo, por ello es esencial que puedan participar, que tengan voz en los órganos de participación y gobierno. Hay quienes consideran que es una inconsciencia, que votarán lo que más les convenga, que no lo van a tomar en serio, la pregunta sería ¿por qué? Si desde que a los tres o los seis años llegan a las escuelas han aprendido a participar, conocen la importancia de las cosas, ¿por qué no van a ser capaces de participar en el consejo escolar? Puede que los alumnos de los primeros cursos de primaria no estén preparados, es más, la mayoría de ellos no lo estarán, pero los de los últimos cursos sí. Lo mismo sucede con la ESO, no nos podemos quejar de su falta de implicación y luego no dejarles participar ya que esto es una gran incongruencia.

El Consejo Escolar constituye el principal organismo de participación de la comunidad educativa en la vida del centro y como tal es un elemento clave ya que permite

su implicación en el funcionamiento y en la toma de decisiones de las instituciones educativas.

La participación es esencial ya que cuando te implicas trabajas y te esfuerzas más y eso se acaba notando en los resultados. Los alumnos cuyas familias se implican, participan, etc. son, en líneas generales, los que mejores resultados obtienen. De ahí la consabida coletilla tras las reuniones con las familias de que sólo vienen las familias de los buenos, es decir, de los alumnos que obtienen buenos resultados.

Como explica Feito (2014) podemos entender la participación de las familias en las instituciones educativas de dos maneras diferentes. Por un lado, individualmente, es decir, cuando acuden a las escuelas para hablar con un profesor sobre su hijo o hija, escucharle y en contadas ocasiones para realizar alguna propuesta. En la mayoría de los casos la participación que se visualiza en los centros educativos responde a este planteamiento.

Por otro lado, el segundo modelo de participación asume la concepción anterior y se caracteriza por la intervención en asuntos generales del centro. Los grupos conservadores se inclinan por la primera mientras que los progresistas tienden más hacia el segundo tipo de participación.

En la siguiente tabla se puede ver qué se entiende por participación y algunos de los elementos relacionados.

Tabla 20: ¿Qué se entiende por participación?

¿QUÉ ENTENDER POR PARTICIPACIÓN?	AGENTES IMPLICADOS	CONSENSO	DEFENDIDA POR...	MODELO DE ESCUELA
INDIVIDUAL	Profesor tutor y cada padre o madre.	Máximo	Profesorado corporativista, CONCAPA	Libertad de enseñanza
COLECTIVA	Consejo Escolar, AMPA	Reducido	Cierto sector progresista del profesorado, CEAPA	Escuela democrática

Fuente: Feito, 2014, p. 55.

De la tabla anterior derivan las diversas perspectivas de participación en la educación. La primera basada en una vertiente más individual fuertemente influenciadas por el neoliberalismo en la que lo importante es el beneficio individual y que, por tanto, las familias sólo se preocupan de sus hijos; y una segunda, en la que se percibe la educación como un servicio público del que todos formamos parte y en el que es necesaria la implicación.

En cuanto a las funciones del consejo escolar se debe tener en cuenta que este recupera las funciones que había perdido con la LOCE. Estas vienen establecidas en el artículo 127 y entre ellas destacan: aprobar y evaluar tanto los proyectos y normas, como la programación general anual; conocer las candidaturas y proyectos de dirección, así como participar en la selección del director, siendo informados del nombramiento y cese de los demás miembros del equipo directivo; conocer la resolución de conflictos disciplinarios; así como promover medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro, la resolución pacífica de conflictos y la igualdad entre hombres y mujeres, entre otros. Que la resolución de los conflictos pase por el Consejo Escolar también ha sido fruto de discordia ya que supone en ocasiones poner a los alumnos y alumnas en el punto de mira y en los casos de acoso —ya sea este escolar, sexual o de cualquier otro tipo— puede hacerse público y resultar muy perjudicial para el/la acosado/a.

Entre las dificultades o problemas que encuentran las familias en el consejo escolar aparece la falta de participación del colectivo, debido en muchas ocasiones a falta de tiempo y preparación, ya que frecuentemente la conciliación laboral resulta complicada. Del mismo modo, también se quejan de las dificultades que hallan para acceder a la documentación que generan las actividades del centro. Es por ello por lo que la participación de las familias es en muchas ocasiones escasa.

Por su parte, muchos docentes consideran que el órgano con verdadero poder es el Claustro y que en el Consejo Escolar se refrendan las decisiones tomadas previamente, aunque en realidad si los docentes no se implican en el Consejo Escolar, las familias pueden impedir que se realicen los proyectos planteados y aprobados previamente en el claustro.

Esto nos lleva al segundo órgano colegiado de gobierno: el claustro de profesores, que se refleja en la Sección II.

Tal y como se establece en el artículo 128 el *claustro de profesores* es el órgano de participación de los docentes en el gobierno del centro, y tiene como finalidad planificar, coordinar, informar y decidir sobre todos los aspectos educativos del centro; se compone por todos los docentes que prestan servicio en el centro y será presidido por el director.

Entre sus principales funciones destacan la formulación de propuestas para la elaboración de proyectos y de la programación general anual; la aprobación y evaluación de la concreción curricular, así como todos los aspectos educativos de los proyectos y de la programación general anual; la fijación de los criterios referentes a la orientación, tutoría, evaluación y recuperación del alumnado, así como la promoción de experimentaciones e investigaciones pedagógicas. Por otro lado, también deberán elegir

a sus representantes en el consejo escolar y participar en la selección del director. En este sentido, es destacable el hecho de que al consejo escolar se le informa del nombramiento y cese de todos los miembros del equipo directivo, pero en el caso del claustro solamente se especifica del director, aunque igual que en el consejo escolar también encontramos entre las funciones del claustro de profesores conocer las candidaturas y proyectos de dirección y conocer la resolución de conflictos disciplinarios y la imposición de sanciones. Recordemos que la imposición de sanciones es competencia del director, sin perjuicio de las atribuciones del consejo escolar, no obstante, es esencial que estas medidas disciplinarias sean conocidas por todo el claustro y el consejo escolar, ya que van a ser elementos esenciales para favorecer y facilitar la convivencia pacífica dentro de los centros.

El buen funcionamiento del claustro, donde todos los miembros trabajen de manera coordinada bajo la tutela del equipo directivo es esencial para lograr la calidad educativa. Cuando dentro del claustro hay desavenencias entre los miembros o con el equipo directivo esto acaba saliendo a la luz y se refleja en los resultados académicos del alumnado.

Por último, la Sección III establece *Otros órganos de coordinación docente*, estableciendo que:

Corresponde a las Administraciones Educativas regular el funcionamiento de los órganos de coordinación docente y de orientación y potenciar los equipos de profesores que impartan clase en el mismo, así como la colaboración y el trabajo en equipo de los profesores que impartan clase en el mismo curso, así como la colaboración y el trabajo en equipo de los profesores que impartan clase en un mismo grupo de alumnos. (LOE, 2006, art. 130.1).

Asimismo, en los IES existirán los departamentos de coordinación didáctica como órganos de coordinación docente cuya función será organizar y desarrollar las enseñanzas propias de las materias o módulos que tengan asignados. Dentro de estos encontramos diversos órganos y comisiones como pueden ser dentro de las escuelas los equipos de ciclo, la comisión de coordinación pedagógica (COCOPE) y los grupos de nivel; y en los centros de educación secundaria los departamentos didácticos.

Veamos ahora la evolución que ha sufrido el gobierno de los centros desde el anteproyecto.

Tabla 21: Comparación del funcionamiento y organización de la dirección y los órganos de gobierno en la LOE desde el anteproyecto a la redacción final

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Artículo 119</b></p> <p>4. Las Administraciones educativas favorecerán la participación de los alumnos en el funcionamiento de los centros a través de sus delegados de grupo y curso.</p>	<p><b>Artículo 119</b></p> <p>4. Corresponde a las Administraciones educativas favorecer la participación de los alumnos en el funcionamiento de los centros a través de sus delegados de grupo y curso.</p>	
<p><b>Artículo 119</b></p> <p>5. Los padres y los alumnos podrán participar también en el funcionamiento de los centros a través de sus asociaciones.</p>	<p><b>Artículo 119</b></p> <p>5. Los padres y los alumnos podrán participar también en el funcionamiento de los centros a través de sus asociaciones. Las Administraciones educativas favorecerán la información y la formación dirigida a ellos.</p>	
<p><b>Artículo 126</b></p> <p>4. Los alumnos podrán ser elegidos miembros del Consejo Escolar a partir del primer curso de la educación secundaria obligatoria. No obstante, los alumnos de los dos primeros cursos de la educación secundaria obligatoria no</p>	<p><b>Artículo 126</b></p> <p>4. Los alumnos podrán ser elegidos miembros del Consejo Escolar a partir del primer curso de la educación secundaria obligatoria. No obstante, los alumnos de los dos primeros cursos de la educación secundaria obligatoria no podrán participar en la selección o el cese</p>	

<p>podrán participar en la selección o el cese del Director. En ningún caso podrá ser elegido un alumno que haya sido objeto de sanción por conductas gravemente perjudiciales para la convivencia del centro durante el curso en que tenga lugar la celebración de las elecciones.</p>	<p>del Director. Los alumnos de educación primaria podrán participar en el Consejo Escolar del centro en los términos que establezcan las Administraciones educativas.</p>	
<p><b>Artículo 127</b></p> <p>g) Conocer la resolución de conflictos disciplinarios y la imposición de sanciones y velar por que éstas se atengan a la normativa vigente.</p>	<p><b>Artículo 127</b></p> <p>f) Conocer la resolución de conflictos disciplinarios y, en su caso, proceder a la imposición de sanciones que correspondan a conductas del alumnado que perjudiquen gravemente la convivencia en el centro y velar por que estas se atengan a la normativa vigente</p>	<p><b>Artículo 127</b></p> <p>f) Conocer la resolución de conflictos disciplinarios y velar porque se atengan a la normativa vigente. Cuando las medidas disciplinarias adoptadas por el director correspondan a conductas del alumnado que perjudiquen gravemente la convivencia del centro, el Consejo Escolar, a instancia de padres o tutores, podrá revisar la decisión adoptada y proponer, en su caso, las medidas oportunas.</p>
<p><b>Artículo 127</b></p> <p>h) Proponer medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro.</p>	<p><b>Artículo 127</b></p> <p>g) Proponer medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro, la igualdad entre hombres y mujeres y la</p>	<p><b>Artículo 127</b></p> <p>g) Proponer medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro, la igualdad entre hombres y mujeres y la resolución pacífica de</p>

	resolución pacífica de conflictos en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social	conflictos en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social.
<b>Artículo 127</b> i) Promover la conservación y renovación de las instalaciones y equipo escolar.	<b>Artículo 127</b> h) Promover la conservación y renovación de las instalaciones y equipo escolar y aprobar la obtención de recursos complementarios de acuerdo con lo establecido en el artículo 122.3.	<b>Artículo 127</b> h) Promover la conservación y renovación de las instalaciones y equipo escolar y aprobar la obtención de recursos complementarios de acuerdo con lo establecido en el artículo 122.3.
<b>Artículo 127</b> l) Elaborar informes, a petición de la Administración competente, sobre el funcionamiento del centro y sobre aquellos otros aspectos relacionados con la actividad del mismo.	<b>Artículo 127</b> k) Elaborar informes, a petición de la Administración competente, sobre el funcionamiento del centro y sobre aquellos otros aspectos relacionados con la actividad del mismo.	<b>Artículo 127</b> k) Elaborar propuestas e informes, a iniciativa propia o a petición de la Administración competente, sobre el funcionamiento del centro y la mejora de la calidad de la gestión, así como sobre aquellos otros aspectos relacionados con la calidad de la misma.
	<b>Artículo 131</b> 1. El equipo directivo estará integrado por el director, el jefe de estudios, el secretario y cuantos determinen reglamentariamente las Administraciones educativas.	<b>Artículo 131</b> 1. El equipo directivo, órgano ejecutivo de gobierno de los centros públicos, estará integrado por el director, el jefe de estudios, el secretario y cuantos determinen las Administraciones educativas.

<p><b>Artículo 132</b></p> <p>f) Favorecer la convivencia en el centro, resolver los conflictos e imponer las medidas disciplinarias que correspondan a los alumnos, en cumplimiento de las normas de organización y funcionamiento.</p>	<p><b>Artículo 132</b></p> <p>f) Favorecer la convivencia en el centro, mediar en la resolución de los conflictos e imponer las medidas disciplinarias que correspondan a los alumnos, en cumplimiento de las normas de organización y funcionamiento, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo Escolar en el Artículo 127 de esta Ley.</p>	<p><b>Artículo 132</b></p> <p>f) Favorecer la convivencia en el centro, garantizar la mediación en la resolución de los conflictos e imponer las medidas disciplinarias que correspondan a los alumnos, en cumplimiento de la normativa vigente sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo Escolar en el artículo 127 de esta Ley. A tal fin, se promoverá la agilización de los procedimientos para la resolución de los conflictos en los centros.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia

Como se ha podido ver en la tabla 20 son bastantes las matizaciones y pequeños cambios a lo largo del proceso de aprobación.

Analizado el gobierno de los centros en la LOE, comprobemos ahora como se lleva a cabo este en la LOMCE.

## **La dirección y los órganos de gobierno en la LOMCE**

En cuanto a estos mismos aspectos en la LOMCE, esta modifica parcialmente algunos elementos relacionados con los órganos de gobierno de los centros públicos, añadiendo o modificando competencias y atribuciones a los mismos.

Siguiendo las pautas de análisis anteriores, la LOMCE mantiene intacto el artículo 131 de la LOE en el que se establece el equipo directivo, pero modifica sus atribuciones (artículo 132) añadiendo a las anteriores las letras de la *l* a la *o*. Estas nuevas competencias le dan la potestad de aprobar la programación general anual, los proyectos y normas; decidir sobre la admisión del alumnado o fijar las directrices de colaboración con otras organizaciones.

Como veremos más adelante este aumento de autoridad que se le da a la dirección de los centros son competencias que pierde el Consejo Escolar. Pezzi (2013) plantea que “esta ley rompe el equilibrio. El equilibrio entre el consejo escolar y el director y se vuelca a favor del director y se minusvalora todo el papel de las administraciones” (p. 41).

García Suarez (2013) también muestra su preocupación en relación con el aumento de las atribuciones que reciben los directores planteando que “son atribuciones excesivas que convierten al director no ya en un representante de la comunidad educativa sino de la Administración; además van a cambiar el modelo de función pública docente existente en nuestro país” (p. 50).

En relación con el proceso de selección del director, mantiene que se realizará a través de un proceso en el que participen la comunidad educativa y la Administración conforme a los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad.

Uno de los principales cambios que supone el proceso de selección del director es que si la LOE introducía el proyecto de dirección, con la LOMCE a todo lo anterior se añade también la necesidad de poseer la certificación acreditativa de haber superado un curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva impartido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte o por las Administraciones Educativas de las Comunidades Autónomas. Martínez Sánchez (2013) plantea que “el proyecto de dirección es un documento clave que debe explicitar el compromiso entre el candidato, la comunidad educativa y la Administración” (p. 68).

Del mismo modo, el procedimiento para ser electo también se modifica parcialmente. Tal y como se establece en el artículo 135.2 para la selección se constituirá una comisión, formada por un lado por representantes de la Administración Educativa y, por otro lado, por representantes del centro, estos tendrán una proporción superior al treinta e inferior al cincuenta por ciento. Dentro de esta proporción al menos el cincuenta por ciento serán miembros del claustro del centro. Por su parte, las Administraciones Educativas determinarán el número total de vocales de las comisiones y la proporción entre los representantes del centro y de la Administración. Esta división ha suscitado críticas puesto que como plantea De Vicente (2013) la comisión de selección la formará en un 50% la Administración y esto no resulta oportuno. Con ello se está dando mucho poder de decisión a las Administraciones educativas en detrimento de la propia Comunidad Educativa. Asimismo, Moya Otero (2013) plantea que:

si ustedes pretenden a la vez dar autonomía a los centros, pero se garantizan que el director sea cada vez más elegido por la Administración pública, lo que está ocurriendo, de hecho, es que estamos ejerciendo de nuevo el principio de delegación administrativa. (p. 85)

Por su parte, el presidente del sector nacional de CSIF, Vivas Galán (2013) considera que:

el equipo directivo, como un bloque, como un grupo, debe ser el que traslade al centro y a la Administración lo que demanda el claustro de profesores. Es muy difícil tener un líder en un centro educativo, que no es una empresa, sin el apoyo del claustro de profesores. En la LOMCE el director asume más competencias, pero son competencias que le desaparecen al consejo escolar. (p. 9)

Además, se añade que entre los méritos se prestará especial atención a la experiencia previa en equipos directivos, la situación de servicio activo, el destino, el trabajo previo y labor docente desarrollada en el centro cuya dirección se solicita, así como haber participado positivamente en acciones de calidad educativa reguladas en el apartado 4 del artículo 122 o experiencias similares (art. 135.3).

Por último, en el artículo 136 se señala que para la renovación del cargo de director será necesaria la evaluación positiva de los mismos y los criterios y procedimientos de esta evaluación serán públicos y objetivos incluyendo los resultados de las evaluaciones individualizadas realizadas durante su mandato, siempre teniendo en cuenta los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto y el seguimiento de la evolución en el tiempo (art. 136.2).

El segundo órgano de gobierno de los centros que aparece en la Ley es el Consejo Escolar. Este sufre muchos cambios con relación a sus atribuciones, perdiendo estas, como ya se ha comentado, relevancia.

En cuanto a su composición se mantiene la misma que se plantea en la LOE pero sus atribuciones, reflejadas en el apartado 80 que modifica el artículo 127 de la LOE, se limitan a la evaluación de aquellos aspectos que han sido aprobados por el director o al

conocimiento de los mismos. Con ello se convierte al Consejo Escolar en un órgano consultivo que tiene poca capacidad de decisión, al que se informa de las medidas tomadas desde dirección dándoles voz, pero no capacidad de actuación. Como plantea el PSOE a través de Álvarez Areces (2013b):

El consejo escolar con este proyecto pasa a ser un órgano de simple informe y propuesta, en tanto que pierde sus competencias ejecutivas y decisorias, que quedan convertidas en competencias de mera evaluación, informe, propuesta, valoración o conocimiento –es una especie de convidado de piedra–, en tanto que se trasladan al director, una figura que adquiere un extraordinario refuerzo de carácter gerencial, las capacidades que ahora tiene el consejo para una participación corresponsable en la toma de decisiones. (p. 13)

En términos similares se expresa López Cortiñas (2013) al indicar que “en la ley se potencia la figura del director en detrimento de la participación de la comunidad educativa, reduciendo las competencias de los consejos escolares” (p. 30-31).

Por último, en lo que se refiere al claustro de profesores y otros órganos de participación y gobierno de los centros, la LOMCE no realiza modificaciones respecto a la LOE.

En relación con la evolución que realiza la gestión de los centros, se analiza en la tabla 22.

Tabla 22: Comparación del funcionamiento y organización de la dirección y los órganos de gobierno desde el anteproyecto a la redacción final en la LOMCE

Anteproyecto	Proyecto	Ley
	<p><b>Artículo 135</b>                      La comisión actuará de acuerdo con lo indicado en los artículos 22 a 27 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.</p>	
<p><b>Artículo 135</b>                       La selección se basará en los méritos académicos y profesionales acreditados por los aspirantes, la valoración del proyecto de dirección, y la experiencia y valoración positiva del trabajo previo desarrollado como cargo directivo y de la labor docente realizada como profesor. Se valorará de forma especial la experiencia previa en un equipo directivo, así como en su caso haber participado con una valoración positiva en el desarrollo de las acciones de calidad educativa reguladas en el apartado 4</p>	<p><b>Artículo 135</b>                       3. La selección se basará en los méritos académicos y profesionales acreditados por los aspirantes, la valoración del proyecto de dirección, y la experiencia y valoración positiva del trabajo previo desarrollado como cargo directivo y de la labor docente realizada como profesor. Se valorará de forma especial la experiencia previa en un equipo directivo, la situación de servicio activo, el trabajo previo y la labor docentes desarrolladas en el centro cuya dirección se solicita, así como en su caso haber participado con una valoración positiva en el desarrollo de las acciones de calidad</p>	

del artículo 122 de esta ley orgánica, o en experiencias similares.	educativa reguladas en el apartado 4 del artículo 122 de esta ley orgánica, o en experiencias similares.	
<p><b>Artículo 136</b></p> <p>2. El nombramiento de los directores podrá renovarse, por períodos de igual duración, previa evaluación positiva del trabajo desarrollado al final de los mismos. Los criterios y procedimientos de esta evaluación serán públicos. Las Administraciones educativas podrán fijar un límite máximo para la renovación de los mandatos.</p>		<p><b>Artículo 136</b></p> <p>2. El nombramiento de los directores podrá renovarse, por períodos de igual duración, previa evaluación positiva del trabajo desarrollado al final de los mismos. Los criterios y procedimientos de esta evaluación serán públicos y objetivos e incluirán los resultados de las evaluaciones individualizadas, a que hace referencia el artículo 144, realizadas durante su mandato, que, en todo caso, considerarán los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto y el seguimiento de la evolución en el tiempo. Las Administraciones educativas podrán fijar un límite máximo para la renovación de los mandatos.</p>
<p><b>Disposición adicional segunda. Artículo 59.</b></p> <p>2. El mandato del director tendrá una duración de tres años.</p>		<p><b>Disposición adicional segunda. Artículo 59.</b></p> <p>2. El mandato del director tendrá una duración de tres años. No obstante, lo anterior, el titular podrá destituir al director antes de la finalización de dicho plazo cuando concurren razones justificadas de las que dará cuenta al Consejo Escolar del centro.</p>

Fuente: elaboración propia

Así pues, como se ha analizado, la LOMCE realiza matizaciones relevantes en este ámbito respecto a lo que se llevaba a cabo en la LOE.

Una vez comentada la gestión de la autonomía y la dirección de los centros, resulta esencial hablar de la evaluación y las evaluaciones externas ya que estas están estrechamente vinculadas con ambos aspectos.

## 4.10 Evaluaciones externas

Lo primero que debemos preguntarnos al hablar de la evaluación es: ¿qué es evaluar? Según Gómez Castro (1998):

evaluar es, en última instancia, verificar hasta qué punto la intervención educativa está sirviendo a los alumnos para que aprendan lo que, en el marco de la programación y como resultado de los procesos de enseñanza, de manera intencional pretendemos enseñarles. (p. 7)

Se trata de una actividad continuada, es decir, no se puede dar de manera puntual en un momento determinado, sino que es parte de un proceso continuo que permita conocer la evolución, y adecuar el proceso de enseñanza-aprendizaje a las necesidades y carencias.

Una de las principales características de la evaluación es que nos permite conocer dónde están las dificultades del alumnado y poder actuar frente a ellas. Al señalar que no se trata de un hecho puntual se está haciendo referencia a que de manera directa o indirecta el docente dentro del aula está evaluando constantemente. Cuando se corrigen actividades, cuando se realizan preguntas, etc. se evalúa si los alumnos están o no entendiendo lo que se está explicando.

La evaluación va más allá de la medición, es mucho más que los resultados de la calificación de un examen, se trata de un proceso de una complejidad mayor. Puesto que como plantean Hortigüela, Pérez-Pueyo y González-Calvo (2019) “todo lo calificable debería de ser evaluable pero no todo lo evaluable tiene por qué ser calificable” (p. 14).

Como se acaba de comentar, llevar a cabo una correcta evaluación es una tarea de gran complejidad puesto que se deben tener en cuenta una cantidad notable de factores a la hora de planificarla e implementarla.

En primer lugar, es básico que se tenga en cuenta cuál es el objetivo de la evaluación, no es lo mismo una evaluación para conocer cuál es el nivel educativo que tienen los alumnos antes de iniciar un tema que al finalizar el mismo, o si han alcanzado las competencias generales o de unos contenidos específicos. Por tanto, dependiendo de cuál sea la finalidad de la evaluación plantearemos un sistema u otro.

En segundo lugar, debemos tener en cuenta la audiencia de dicha evaluación, es decir, ¿para quién estamos evaluando? No plantearemos la misma propuesta para los diferentes agentes. ¿Se trata de una evaluación para el centro? ¿Para el docente? ¿Para las familias? ¿Para la Administración Educativa? ¿Para los colectivos profesionales de la educación? ¿Para la sociedad en general?

Y en tercer lugar, es interesante tener en cuenta quién planifica la evaluación. En el caso de España actualmente contamos con el INCE (Instituto Nacional de Calidad y Educación) y algunas Comunidades Autónomas han creado sus propias agencias y organismos.

Por otro lado, es relevante conocer cuál es la función de la evaluación que se está planteando. En este sentido, destacan tres: la función de diagnóstico, que permitirá conocer el punto de inicio del alumnado; la de orientación, que facilita la reorientación de la actividad docente a lo largo de todo el proceso; y por último la función de control, que será la encargada de señalar si se han alcanzado o no los objetivos planteados. Por tanto, se puede afirmar que existen diversos tipos de evaluaciones en función de los criterios que empleemos.

Según su objetivo esta puede ser formativa o sumativa. La evaluación formativa se caracteriza por llevarse a cabo de manera continua y ser proactiva, permitiendo de este modo la mejora. Por su parte, la sumativa es una evaluación retroactiva, es decir, una evaluación final, que permite establecer calificaciones.

Según el agente que la realice hablamos de heteroevaluación si se lleva a cabo de manera externa y el alumnado asume de manera pasiva los resultados de esta o coevaluación cuando esta se realiza de manera conjunta entre docentes y discentes; con esta modalidad se logra una mayor implicación del alumnado y se favorecen los procesos formativos. También se habla de autoevaluación cuando es el alumnado quien se evalúa a sí mismo.

Una vez comentados los aspectos más relevantes de la evaluación, pasemos a ver ¿qué o a quién se evalúa?

Cuando se realiza la pregunta ¿a quién se evalúa en las organizaciones educativas? La respuesta más común, sobre todo hace unos años, es: al alumnado. No obstante, como se verá el proceso de evaluación ha cambiado en los últimos años y los alumnos y alumnas no son los únicos que deben ser evaluados, sino que se debe evaluar todo el sistema educativo, cada pequeña cosa es importante y puede marcar la diferencia.

La evaluación del alumnado quizá sea la más destacada, puesto que ocupa un papel esencial y central en el proceso educativo. Esta es esencial para poder reorientar el proceso de enseñanza-aprendizaje y su relevancia es tal que sin la misma resultaría de gran dificultad conocer los avances del alumnado, por ello se trata de un elemento clave del proceso e insustituible.

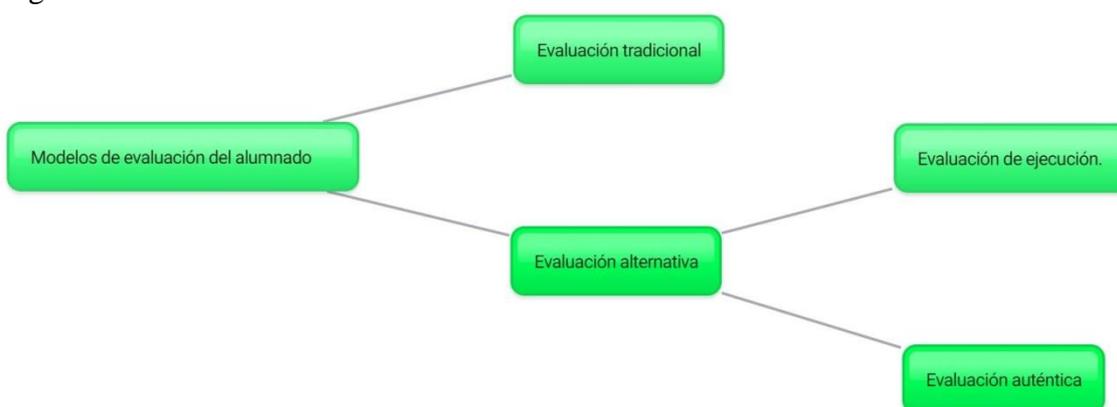
El proceso evaluativo del alumnado ha ido sufriendo modificaciones con el paso del tiempo. A principios del siglo XX las evaluaciones que se realizaban eran

principalmente orales. Posteriormente se pasó a los exámenes escritos y actualmente se tiende a buscar la mayor objetividad posible, con pruebas objetivas. Simultáneamente a estos cambios se ha producido el paso del carácter sumativo al formativo, llegando en la actualidad a considerar que cada alumno y alumna es único y por tanto debemos tener en cuenta estas diferencias a la hora de realizar la evaluación para poder centrarnos en las dificultades que tiene cada uno de ellos.

Según Mateo (2000) en los últimos años se han llevado a cabo una serie de modificaciones en la evaluación del aprendizaje. Señala tres cambios: cambios en el enfoque de enseñanza-aprendizaje poniendo el énfasis en el aprendizaje, considerando al alumnado como un usuario; cambios en los contenidos sujetos a evaluación, añadiendo los contenidos procedimentales y actitudinales; y, por último, cambio en la lógica de la evaluación de los aprendizajes, pasando de una evaluación con carácter sumativo a formativo.

Siguiendo a Lukas y Santiago (2004) los modelos de evaluación del alumnado son los siguientes:

Figura 8: Modelos de evaluación del alumnado



Fuente: Lukas y Santiago, 2004, p. 145.

En la figura se observa que existen dos posibilidades a la hora de evaluar, por un lado, tenemos la evaluación que se ha llevado a cabo tradicionalmente, aquella que todo docente conoce puesto que es la que realiza de manera continua a lo largo de su práctica diaria. Por otro lado, tenemos una evaluación alternativa, entendiendo que esta puede ser cualquiera que utilice métodos de recogida de información fuera de los tests estandarizados y las pruebas objetivas. En este tipo de sistemas, que el autor denomina de ejecución, se pretende conocer si el alumnado es capaz de hacer las cosas, no se trata sólo de ver si llega al resultado final, sino que se tiene en cuenta todo el proceso.

La evaluación debe ser un proceso sistemático y por ello debe pasar por una serie de pasos o fases. Rodríguez Espinar (2000) establece las siguientes:

1. Establecimiento de los objetivos de evaluación
2. Asignación de las tareas a realizar por el alumnado
3. Fijación de los criterios de realización de los mismos
4. Explicitación de los estándares o niveles de logro
5. Tomar muestras de las ejecuciones de los alumnos
6. Valoración de dichas ejecuciones
7. Retroalimentar adecuadamente al alumnado
8. Tomar decisiones

Originariamente la evaluación de los alumnos se realizaba con la intención de conocer si estos habían o no adquirido los conocimientos necesarios, si habían alcanzado los objetivos planteados. En la actualidad hemos ido un paso más allá, los centros disponen de una mayor autonomía y por ello se les reclama una mayor transparencia y rendición de cuentas, por esta razón los resultados que obtengan los alumnos en las evaluaciones, tanto las que llevan a cabo los docentes del centro como las que realizarán

por medio de las Administraciones Educativas u otros organismos externos al centro, condicionarán la labor de los docentes y pueden llegar a poner en jaque a toda la organización.

Del mismo modo, cuando desde inspección se informa al centro de que los resultados que están obteniendo los alumnos del centro no se corresponden con los de la media de la localidad, se “solicita” que se tomen las medidas oportunas para que se reviertan esos resultados.

Siempre se responsabiliza a los docentes de los resultados académicos del alumnado. Cuando un organismo externo al centro evalúa al alumnado lo hace sin tener en cuenta el contexto y las características del grupo, del centro, de los alumnos, de la clase, etc. No se respeta el hecho de tener alumnos con necesidades educativas especiales, alumnado que llega desconociendo el idioma, que se ha incorporado de manera tardía al sistema, etc.

Al plantear este tipo de evaluaciones, el alumnado que presenta estas características en la mayor parte de las ocasiones no realiza el examen, y con ello se considera que se están logrando los resultados reales de la clase, y así no se está “penalizando” al grupo que tiene estas características, no obstante, un examen, una prueba estandarizada se realiza en un día, en unas pocas horas y los alumnos y alumnas tienen que demostrar todo aquello que han aprendido durante meses o años. Sin embargo, no se tiene en cuenta que no basta con señalar con el dedo a aquellos alumnos y alumnas que no deben hacer el examen, sino que día a día estos forman parte del grupo, y eso dificulta la labor de la clase, supone que el resto del alumnado y el docente conviven día a día con ellos, que se les atiende y que se intenta extraer lo mejor de cada uno de ellos. Si llegan en el mes de marzo sin saber ni una palabra de español se intenta que cuando acabe el

curso dispongan del vocabulario básico, pero resulta —y perdone el lector la expresión— surrealista considerar que esto no condiciona el día a día en el aula.

Los grupos son heterogéneos, y cuanto más lo sean, más complejo resulta dar clase en ellos con normalidad, porque los desniveles son muy altos y hay que atender a todos teniendo en cuenta unas necesidades heterogéneas.

Una vez evaluados los alumnos, y en ocasiones a consecuencia de ello, tenemos la evaluación del profesorado.

Los docentes son los encargados de llevar a cabo el proceso de enseñanza y, por tanto, para lograr el aprendizaje de los alumnos es esencial que ellos realicen su trabajo de la mejor manera posible y buscando la mejora. Como señalan Lukas y Santiago (2004) “no es posible la mejora de la escuela sin la participación directa y activa de los profesores” (p. 155).

La evaluación de estos siempre ha sido un tema espinoso, ya que presupone considerar una mala praxis por parte de los maestros y profesores, entendiendo que si no lo hacen mejor es porque no quieren o que no se esfuerzan lo suficiente. Por ello muchos consideran la evaluación como una fiscalización de su tarea y no como una herramienta que les va a permitir la mejora.

Las finalidades de la evaluación docente son por un lado la petición de responsabilidades y por otra la mejora de la actividad docente, tanto de manera individual como del centro en general.

Jiménez Jiménez (1999) en Lukas y Santiago (2004) señalan los problemas en la evaluación del profesorado, estableciendo entre ellos los siguientes:

— El tiempo, dado que los momentos de aplicación no siempre satisfacen a todos.

- La idoneidad de los instrumentos a aplicar (observación, diarios, etc.).
  - Las personas e instituciones implicadas puesto que en un principio pueden ser reacios a la evaluación.
  - Las exigencias que desde la administración, las personas, el centro y el propio equipo y objetivos de la propia evaluación nos requieren, que no siempre se cumple.
  - La coordinación entre las actividades de la evaluación y el desarrollo cotidiano de la práctica docente.
  - Los problemas que pueden darse entre los profesores debido a que la propia evaluación (por no haber explicitado claramente la finalidad de la misma o no haber sido bien entendida) puede enturbiar las relaciones entre los profesores.
- (p. 156)

La idea es evaluar tanto al alumnado como al profesorado para ver qué actuaciones se pueden llevar a cabo para lograr la mejora del centro. Así pues, veamos en qué consiste la evaluación de los centros y para qué se lleva a cabo.

Según De Miguel (1997) evaluar un centro educativo supone responder a: qué vamos a evaluar, cómo y para qué. Recordemos, como ya se ha dicho previamente, que los centros son organizaciones complejas y, por tanto, a la hora de realizar su evaluación es esencial tener en cuenta muchos aspectos.

Los centros pueden ser evaluados de manera interna o externa, y en la actualidad comienzan a plantearse modelos mixtos. La principal diferencia entre ambos tipos de evaluación es que en la primera la responsabilidad recae en el propio centro, mientras que en la segunda la tienen órganos externos al centro.

En los últimos años cada vez más se está llevando a cabo la evaluación externa de los centros. Para ello se basan en dos estrategias:

- Control externo o auditoría sobre la adecuación del centro a la normativa vigente.
- Valoración externa de la eficacia del centro en función de los resultados. (Lukas y Santiago, 2004, p. 150)

Tabla 23: Tipos de evaluación con sus ventajas y desventajas

	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<b>Evaluación interna</b>	Legitimidad conferida al proceso	Falta de tiempo
	Mejor comunicación	La falta de distancia emocional y el compromiso de los agentes puede convertir el proceso evaluador en un factor de autojustificación
	Mayor capacidad de dinamizar la vida del centro	Menor objetividad y credibilidad
	Estrecha conexión con las decisiones de mejora que puedan adoptarse	Ausencia de contraste externo
	Mejor conocimiento del contexto	
	Menos amenazador para los que van a ser evaluados	
<b>Evaluación externa</b>	Mayor independencia	Dificultad de adentrarse en la vida del centro
	Más tiempo dedicado a la tarea	Mayor rechazo de la comunidad escolar
	Mayor rigor debido a la especialización técnica	Sesgo informativo
	Mayor credibilidad de sus conclusiones	
	Imparcialidad de juicio	
	Inclusión de una referencia externa en la valoración	

Fuente: Lukas y Santiago, 2004, p. 152

Como se observa, ambos tipos de evaluación tienen sus aspectos positivos y negativos, es por ello por lo que en la actualidad se está tendiendo a la realización de una evaluación mixta que permita eliminar o minimizar los inconvenientes de las dos opciones anteriores.

Por último, tal y como señala Mateo (2000) el proceso de evaluación de los centros pasa por 7 fases:

1. Análisis de las necesidades
2. Elección y concreción de los objetivos de la evaluación
3. Procedimiento, recursos y normas
4. El análisis y la interpretación de la información
5. El informe evaluativo y la toma de decisiones.
6. Uso intensivo y extensivo de la información
7. La metaevaluación

Con todo ello se pretende la mejora del sistema educativo en su conjunto a través de la mejora de los centros como organización.

Si seguimos ampliando el proceso de evaluación llegamos a la evaluación del sistema educativo. Esta ha pasado por tres fases. En un primer momento se evaluaban unas competencias mínimas. Tras esto, en los años 80 con la detección de anomalías en el sistema educativo los Estados comenzaron a realizar reformas, centrandose en este momento la evaluación en la rendición de cuentas. De esta fase en España destaca el informe *Examen de la política educativa española* publicado en 1986 y el *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo* (1989) ambos publicados por el MEC. Por último, en el tercer periodo se vincula tanto con la calidad como con la descentralización de la

educación pública. Es en este momento en el que la mayor parte de los Estados han desarrollado instituciones para evaluar a los sistemas educativos.

Este aumento de la evaluación de los sistemas educativos se debe a diferentes razones, no es un hecho casual, sino que, por un lado, la competitividad económica de los países desarrollados ha llevado a la comparación de sus sistemas educativos y por otro, la democratización política requiere transparencia, al igual que sucede con la descentralización educativa. Por último, la masificación del sistema educativo ha generado la necesidad de crear nuevos instrumentos que permitan la comparación de los logros.

Ahora bien, ya se ha analizado cómo ha ido evolucionando la evaluación de los sistemas educativos hasta llegar en la actualidad a la necesidad de evaluar cada uno de sus elementos de manera que se puedan establecer comparaciones entre los sistemas educativos de los diversos países y conocer cuál es la posición de cada país respecto al resto, la pregunta real es: ¿para qué sirve esta evaluación?

La evaluación de los sistemas educativos no se realiza sólo para poder establecer dicha comparación, sino que como señalan Lukas y Santiago (2004) indica que existen diferentes funciones: diagnóstica, de toma de decisiones, de rendición de cuentas, de comparación, de control o acreditación y prospectiva. Dependiendo de la función por la que se lleve a cabo la misma se realizará un tipo de evaluación del sistema u otro.

Estas funciones son similares a las que se plantean en la evaluación de los alumnos, se pretende conocer cuál es el punto exacto en el que nos encontramos para poder tomar medidas que permitan la mejora a través de actuaciones concretas. El conocimiento de las fortalezas y debilidades del sistema educativo es lo que nos va a

permitir poder actuar sobre ellas y potenciar las primeras y trabajar sobre las segundas tratando de subsanarlas.

Las organizaciones supranacionales y otros organismos realizan evaluaciones de los sistemas educativos que nos permiten conocer cómo funciona nuestro sistema. Entre estas evaluaciones cada vez ganan un mayor peso las pruebas PISA, que cada 3 años ponen en jaque todas las actuaciones educativas, y llevan a los políticos a plantearse qué medidas se deben realizar para mejorar los resultados.

En líneas generales, en las últimas décadas las evaluaciones externas han ido ganando cada vez más peso, tanto las que se organizan por dichas organizaciones supranacionales como las que organiza el propio Ministerio de Educación. Estas afectan de manera tanto directa como indirecta al trabajo en los centros educativos, es por ello por lo que resulta esencial conocer su relevancia y cómo se llevan a cabo.

Veamos como la LOE y posteriormente la LOMCE organizan las evaluaciones.

### **El proceso evaluador en la LOE**

Como ya se ha comentado, la evaluación es una parte clave para lograr la tan ansiada calidad educativa, además de ser un elemento esencial e intrínseco del proceso educativo.

La LOE entiende esta importancia y así lo refleja tanto en el preámbulo como en el articulado, dedicando el título VI a la misma.

En ella se refleja que es importante no sólo evaluar al alumnado, sino que todo el sistema educativo debe ser evaluado en pro de una mejora, es decir, alumnado, docentes, equipo directivo, el centro, la metodología, las instalaciones... todo el sistema debe evaluarse para ver de qué manera actuar y como se puede mejorar.

El alumnado es el protagonista de sus logros y fracasos, pero no está solo en el proceso, es por ello por lo que no se trata solamente de lo que hacen ellos, sino de cómo mejoramos todo el proceso para que cada alumno y alumna sea capaz de alcanzar el máximo de sus capacidades. Ya no basta con que los docentes expliquen y quien lo entienda lo ha entendido y quien no es su responsabilidad, ahora se fomenta que nadie se quede atrás. Esta es una de las razones por las que anteriormente se hablaba de un aumento de las responsabilidades de los docentes, ya que ahora se les culpabiliza de los fracasos del alumnado.

Tal y como se comentaba, la LOE dedica el Título VI a la *Evaluación del Sistema Educativo*. Aquí se señala que la evaluación del sistema educativo tiene dos funciones, por un lado, la mejora y por otro, la transparencia. En este sentido, es necesario hablar del papel clave que jugará el Instituto de Evaluación<sup>20</sup>, ya que será el responsable máximo del proceso, y deberá trabajar de manera coordinada con los representantes de las distintas Administraciones Educativas.

Este será el encargado de realizar un informe anual con la información recibida de las evaluaciones de diagnóstico y otras pruebas e informar al Parlamento. Cuando se planteó esto no todos estuvieron de acuerdo, ya que se consideraba que no resultaba del todo fiable. Tanto es así que el presidente de la Federación de Ikastolas de Bizkaia y letrado mayor de las juntas generales de Bizkaia, Aurtinetxe (2005) señalaba que “habría que lograr unos mecanismos de certificación de la calidad educativa más específicos” (p. 36).

---

<sup>20</sup> El instituto de Evaluación sustituye al Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo planteado en la LOCE.

El artículo 140 de la LOE establece cuál es la finalidad de la evaluación, señalando que con esta se contribuye a la mejora de la calidad y la equidad de la educación; se orientan las políticas educativas, se aumenta la transparencia y eficacia del sistema educativo; ofrece información sobre el grado de adquisición de los objetivos de mejora establecidos por las Administraciones educativas; y proporciona información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos españoles y europeos, así como del cumplimiento de los compromisos educativos contraídos en relación a la demanda de la sociedad y las metas fijadas por la Unión Europea.

Como se puede observar, dichas finalidades son múltiples y muy variadas, respondiendo a diferentes aspectos y funciones de la evaluación.

En primer lugar, se habla de la mejora de la calidad y la equidad, conocer el punto en el que se encuentra el centro, el sistema, el alumnado, el grupo-clase, etc. Conocer las deficiencias del sistema nos permite mejorar ya que se puede actuar sobre los aspectos concretos en que se encuentren las dificultades o déficits. Solamente cuando se tienen datos reales de la situación en la que se encuentra se puede actuar sobre ello de manera eficaz, es por ello por lo que la evaluación del sistema es esencial para aumentar su calidad.

Por otro lado, a través de la evaluación se van a poder orientar las políticas educativas, partiendo de los resultados y de los déficits que se descubren cuando se analizan los datos de las evaluaciones, desde las Administraciones educativas se pueden implementar medidas que permitan la mejora del sistema, como podría ser la dotación de recursos materiales y personales extra, planes de mejora, cursos de formación, etc.

Como ya se ha comentado, el aumento de la autonomía ha llevado aparejado un aumento de la fiscalización y de la burocratización dentro de las organizaciones educativas. A través de la evaluación del alumnado, del profesorado, del centro, y del

equipo directivo se logra una mayor transparencia, que permite conocer a la Administración si se está haciendo un correcto uso de los recursos o si por el contrario se están malgastando. Cada vez más se tiende a la eficacia y a la eficiencia, con ello se pretende que se haga el mejor uso de los recursos y se entiende que si posteriormente vas a tener que rendir cuentas de todo lo que has hecho realizarás cada acción de la mejor manera posible.

Por último, se habla de que va a permitir conocer el grado de consecución de los objetivos establecidos tanto por las Administraciones Educativas, como del Estado español e incluso de Europa. Con el aumento de las evaluaciones externas ya no se evalúa al grupo o al centro, sino que se lleva a cabo una comparación con el resto de centros, tanto a nivel local, como nacional y actualmente internacional.

La LOE introduce en el día a día de los centros las evaluaciones externas<sup>21</sup>, en concreto, se establecen las evaluaciones de diagnóstico tanto en la etapa de educación primaria como en la de secundaria obligatoria, y aparecen reflejadas en el artículo 144.

Estas evaluaciones se plantean ahora como una manera de obtener datos representativos de todo el alumnado. Como señala Sansegundo (2004) se trata de realizar un “diagnóstico sobre cómo está el sistema educativo, pero también tienen que servir para corregir la situación y mejorarla” (p. 16). No obstante, siguiendo a Feito (2007):

Los test que se han venido utilizando limitan considerablemente el aprendizaje de destrezas indispensables para desenvolverse en el mundo actual. Se trata de una estrategia que, a corto plazo, puede beneficiar a los alumnos de las clases media y

---

<sup>21</sup> Previamente en el sistema educativo español ya se habían llevado a cabo este tipo de evaluaciones, y con la LOCE reaparecen. Al no llegar a aplicarse esta reforma, las evaluaciones externas reaparecen con la LOE después de muchos años sin tener presencia en las organizaciones educativas. Las evaluaciones de diagnóstico se plantean como una modificación de las evaluaciones que aparecían en la LOCE pero adaptadas a las líneas de la reforma que se establece.

alta, pero que resulta contraria a lo que les va a esperar en el mundo del trabajo.

(p. 3)

En los últimos años estamos viendo como las evaluaciones externas están ganando peso en el sistema educativo de todos los países desarrollados. En el caso de España, las evaluaciones de diagnóstico son las primeras que aparecen de manera obligatoria para todo el alumnado.

Entre aquellos que están a favor se ve como una herramienta que va a permitir la mejora de las organizaciones educativas, ya que según entienden permiten realizar una fotografía del sistema educativo en un momento determinado y de este modo poder actuar en las posibles dificultades que se encuentren para mejorar antes de que sea demasiado tarde. Por el contrario, sus detractores entienden que esta fotografía sólo muestra una parte de las interacciones que se llevan a cabo y que, por tanto, no demuestran nada. Consideran que además de este modo se está desautorizando al profesorado ya que se examina al alumnado para ver cómo van sin tener en cuenta la opinión de los docentes. Me explico, ya no basta con que cada docente ponga una calificación a sus alumnos y alumnas, sino que se considera que es necesario que una persona ajena a la clase evalúe a estos alumnos y alumnas para asegurarse de que los resultados que están obteniendo son realmente los que su maestro o maestra dice que son.

Ya no se trata del centro o del docente, las evaluaciones ya no se organizan en las escuelas, no es el maestro o la maestra que está en el aula con los alumnos quien prepara la prueba que deberán pasar sus alumnos, sino que será el Instituto de Evaluación, de manera coordinada con las Administraciones Educativas correspondientes, quien realizará las evaluaciones de diagnóstico, permitiendo de este modo obtener datos

representativos, no sólo del alumnado de manera individual, sino de los centros y las comunidades autónomas.

Con ello lo que se consigue es que todos los alumnos y alumnas, sin importar el centro, o localidad en que estén escolarizados van a realizar el mismo examen, sin tener en cuenta los aspectos contextuales del aprendizaje ni que a pesar de que el curriculum se articula partiendo del mismo Real Decreto de enseñanzas mínimas cada Comunidad Autónoma tiene su propio curriculum y, por tanto, los aprendizajes pueden variar.

El artículo 143 habla de la Evaluación General del Sistema Educativo. Reflejando que será el Instituto de Evaluación el que se encargará de coordinar la participación en la evaluación interna, elaborando un sistema estatal de indicadores de la Educación, siempre contando con la colaboración de las Autonomías. Esta colaboración resulta una tarea de gran complejidad y relevancia, ya que las autonomías tienen transferidas las competencias educativas. Además, al no estar todas gobernadas por el mismo partido tienen diferentes puntos de vista, dificultando o no facilitando en algunas ocasiones la información necesaria. Esta fue, en palabras de Alejandro Tiana, una de las grandes dificultades de la reforma que planteaba la LOE. A pesar de que España es un país centralizado, el hecho de tener las competencias transferidas supone que en muchas ocasiones desde el Ministerio correspondiente no se dispone de toda la información. En el caso de la educación, no se dispone de un listado de centros, no se tiene todo lo necesario para poder actuar directamente, sino que se requiere la participación de la Administración Educativa correspondiente, y no siempre están dispuestos a la total colaboración.

Tras hablar de las evaluaciones de diagnóstico, la LOE establece la evaluación de los centros (art. 145) donde se indica que serán las Administraciones Educativas las encargadas de llevar a cabo la evaluación de los mismos. Se presta especial atención al hecho de que se tendrá en consideración las situaciones socio-económicas y culturales del

contexto en que se encuentra el centro y a la facilitación de la autoevaluación por parte de los centros.

Estrechamente vinculado con la evaluación de los centros se encuentra la de la función directiva, donde se plantea que las Administraciones educativas podrán elaborar planes para la valoración de la función directiva.

Por último, la LOE dedica el artículo 147 a la difusión de los resultados de las evaluaciones. Este es un aspecto de gran importancia ya que un mal uso de la evaluación podría resultar catastrófico al mismo tiempo que es necesario que todos los implicados en el proceso de evaluación conozcan el resultado. En la Ley se establece que tanto los resultados de las evaluaciones como las recomendaciones que se planteen a partir de ellas serán presentadas en un informe que realizará el Consejo Escolar del Estado al Congreso de los Diputados.

Todos los implicados tienen derecho a conocer los resultados, pero en muchas ocasiones los usuarios de la educación no están o estamos capacitados para entender dichos resultados y comprender qué es lo que se nos está diciendo realmente, es por ello por lo que la realización y publicación de dicho informe permite que la sociedad tenga acceso a los datos de la evaluación de manera comprensiva. Como indica Pérez Collera (2005):

es correcto un modelo que tienda a la realización de evaluaciones diagnósticas de manera sistemática, y ahí queremos ir más allá, y que tanto los centros como las familias como el profesorado tengan la posibilidad de recibir interpretada la información que se deriva de esas evaluaciones diagnósticas. (p. 7)

El planteamiento que se realiza de la difusión de los resultados en la LOE es bastante comedido y se tiene en consideración las posibles consecuencias negativas de

que todos los datos sean públicos, señalando que los centros tendrán acceso a sus resultados para poder implementar planes de mejora y poder actuar sobre aquellos aspectos en los que se han obtenido peores resultados, pero que estos no podrán ser utilizados para el establecimiento de clasificaciones de los centros. Como señala el miembro de Esquerra Republicana de Catalunya, Canet (2005):

se habría de garantizar sobre todo que los resultados cuantitativos de las evaluaciones de los controles de la capacidad competencial de los alumnos no se traduzcan en ránquines de centros y alumnos. Pensamos que esas valoraciones que miden a todo el mundo por el mismo rasero sin tener en cuenta las condiciones socioeconómicas pueden acabar provocando distorsiones y muchos más disgustos que ventajas. (p. 15)

Por tanto, la LOE apuesta por la evaluación no sólo del alumnado sino de todo el proceso educativo como factor de calidad, entendiendo que solo a partir de la misma es posible conocer el verdadero estado del sistema y a partir de sus fortalezas y debilidades poder actuar.

La evaluación se enfoca como proceso de mejora para que todo el sistema vaya perfeccionándose, favoreciendo lograr mejores resultados educativos a nivel estatal. La introducción de las pruebas de diagnóstico permite conocer el nivel educativo de los alumnos en un momento concreto. Asimismo, los niveles educativos seleccionados para llevarlas a cabo posibilitan que se puedan tomar medidas de manera precoz pudiendo actuar sobre las dificultades encontradas antes de que sea demasiado tarde.

A lo largo de todo el proceso llevado a cabo hasta su aprobación el debate de la evaluación tuvo una gran relevancia. Este hecho desencadenó muchas modificaciones tal y como se muestra en la tabla 24.

Tabla 24: Comparación la evaluación desde el anteproyecto a la redacción final

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Artículo 21. Evaluación general de diagnóstico</b>                      Al finalizar el segundo ciclo de la educación primaria todos los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las competencias básicas alcanzadas por sus alumnos. Esta evaluación tendrá carácter formativo y orientador para los centros, para las familias y para el conjunto de la comunidad educativa.</p>	<p><b>Artículo 21. Evaluación de diagnóstico</b>                      Al finalizar el segundo ciclo de la educación primaria todos los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las competencias básicas alcanzadas por sus alumnos. Esta evaluación, <u>competencia de las Administraciones educativas, tendrá carácter formativo y orientador para los centros e informativo para las familias y para el conjunto de la comunidad educativa. Estas evaluaciones tendrán como marco de referencia las evaluaciones generales de diagnóstico que se establecen en el Artículo 144.1 de esta Ley.</u></p>	
<p><b>Artículo 29. Evaluación general de diagnóstico</b>                      Al finalizar el segundo curso de la educación secundaria obligatoria todos los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las competencias básicas alcanzadas por sus alumnos. Esta evaluación tendrá carácter formativo y orientador para los centros, para las</p>	<p><b>Artículo 29. Evaluación de diagnóstico</b>                      Al finalizar el segundo curso de la educación secundaria obligatoria todos los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las competencias básicas alcanzadas por sus alumnos. Esta evaluación será competencia de las Administraciones educativas y tendrá carácter formativo y orientador para los centros e informativo para las familias y para</p>	

<p>familias y para el conjunto de la comunidad educativa.</p>	<p>el conjunto de la comunidad educativa. Estas evaluaciones tendrán como marco de referencia las evaluaciones generales de diagnóstico que se establecen en el Artículo 144.1 de esta Ley.</p>	
<p><b>Artículo 132</b></p> <p>h) Impulsar las evaluaciones internas del centro y colaborar en las evaluaciones externas.</p>		<p><b>Artículo 132</b></p> <p>h) Impulsar las evaluaciones internas del centro y colaborar en las evaluaciones externas y en la evaluación del profesorado</p>
<p><b>Artículo 140</b></p> <p>La evaluación del sistema educativo tendrá como finalidad contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación, aumentar la transparencia del sistema educativo y valorar el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las Administraciones educativas, en relación a las demandas de la sociedad española y a las metas fijadas en el contexto de la Unión Europea.</p>		<p><b>Artículo 140</b></p> <p>1. La evaluación del sistema educativo tendrá como finalidad:</p> <p>a) Contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación.</p> <p>b) Orientar las políticas educativas.</p> <p>c) Aumentar la transparencia y eficacia del sistema educativo.</p> <p>d) Ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las Administraciones educativas.</p>

		<p>e) Proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos españoles y europeos, así como del cumplimiento de los compromisos educativos contraídos en relación con la demanda de la sociedad española y las metas fijadas en el contexto de la Unión Europea.</p> <p>2. La finalidad establecida en el apartado anterior no podrá amparar que los resultados de las evaluaciones del sistema educativo, independientemente del ámbito territorial estatal o autonómico en el que se apliquen, puedan ser utilizados para valoraciones individuales de los alumnos o para establecer clasificaciones de los centros</p>
<p><b>Artículo 141</b></p> <p>La evaluación se extenderá a todos los ámbitos educativos regulados en esta Ley y se aplicará sobre los procesos de aprendizaje de los alumnos, la actividad del profesorado, los procesos educativos, la función directiva, el funcionamiento de los centros docentes, la inspección y las propias Administraciones educativas.</p>		<p><b>Artículo 141</b></p> <p>La evaluación se extenderá a todos los ámbitos educativos regulados en esta Ley y se aplicará sobre los procesos de aprendizaje y resultados de los alumnos, la actividad del profesorado, los procesos educativos, la función directiva, el funcionamiento de los centros docentes, la inspección y las propias Administraciones educativas.</p>

<p><b>Artículo 143</b></p> <p>3. El Instituto de Evaluación en colaboración con las Administraciones educativas, que facilitarán los datos necesarios, elaborará el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación que contribuirá a conocer y orientar la toma de decisiones de las instituciones educativas y de todos los sectores implicados en el sistema educativo.</p>	<p><b>Artículo 143</b></p> <p>3. El Instituto de Evaluación, en colaboración con las Administraciones educativas, elaborará el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación que contribuirá al conocimiento del sistema educativo y a orientar la toma de decisiones de las instituciones educativas y de todos los sectores implicados en la educación. Los datos necesarios para su elaboración deberán ser facilitados al Ministerio de Educación y Ciencia por las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas.</p>	
<p><b>Artículo 144</b></p> <p>2. Las Administraciones educativas desarrollarán y controlarán las evaluaciones de diagnóstico en el marco de sus respectivas competencias y proporcionarán los modelos y apoyos pertinentes a fin de que todos los centros puedan realizar de modo adecuado esta evaluación, que tendrá carácter formativo e interno.</p>	<p><b>Artículo 144</b></p> <p>2. En el marco de sus respectivas competencias, corresponde a las Administraciones educativas desarrollar y controlar las evaluaciones de diagnóstico en las que participen los centros de ellas dependientes y proporcionar los modelos y apoyos pertinentes a fin de que todos los centros puedan realizar de modo adecuado estas evaluaciones, que tendrán carácter formativo e interno.</p>	

<p><b>Artículo 144</b></p> <p>3. Las Administraciones educativas regularán la forma en que los resultados de esta evaluación, así como el plan de actuación que se derive de la misma deban ser puestos en conocimiento de la comunidad educativa del centro.</p>	<p><b>Artículo 144</b></p> <p>3. Corresponde a las Administraciones educativas regular la forma en que los resultados de estas evaluaciones de diagnóstico que realizan los centros, así como los planes de actuación que se deriven de las mismas, deban ser puestos en conocimiento de la comunidad educativa. En ningún caso, los resultados de estas evaluaciones podrán ser utilizados para el establecimiento de clasificaciones de los centros.</p>	
<p><b>Artículo 147</b></p> <p>1. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, presentará anualmente al Parlamento un informe sobre los principales indicadores del sistema educativo español, los resultados de las evaluaciones de diagnóstico españolas o internacionales y los aspectos más destacados del informe que sobre el sistema educativo elabora el Consejo Escolar del Estado.</p>	<p><b>Artículo 147</b></p> <p>1. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, presentará anualmente al Congreso de los Diputados un informe sobre los principales indicadores del sistema educativo español, los resultados de las evaluaciones de diagnóstico españolas o internacionales y las recomendaciones planteadas a partir de ellas, y los aspectos más destacados del informe que sobre el sistema educativo elabora el Consejo Escolar del Estado.</p>	

<p><b>Artículo 148</b></p> <p>2. Las Administraciones públicas competentes ejercerán la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial y de conformidad con las normas básicas que regulan esta materia. El ejercicio de la función inspectora se realizará sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad de la enseñanza.</p>	<p><b>Artículo 148</b></p> <p>2. Corresponde a las Administraciones públicas competentes ordenar, regular y ejercer la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial.</p> <p>3. La inspección educativa se realizará sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza.</p>	
--	--	--

Fuente: Elaboración propia

Una vez comentado el enfoque que tiene la LOE de la evaluación veamos las modificaciones que realiza la LOMCE al respecto.

## **La evaluación en la LOMCE**

La evaluación es uno de los pilares básicos planteados en la LOMCE. Tal es su significatividad que en el preámbulo se habla de manera incisiva al respecto, señalándola como una de las medidas que va a permitir de manera directa mejorar la calidad del sistema educativo.

Tal y como señala Gomendio (2013a) “los otros pilares de la reforma son las evaluaciones donde nosotros lo que planteamos es que en las asignaturas troncales esas evaluaciones sean homogéneas en todo el territorio nacional, y estén definidas por el Estado” (p. 29).

Estas evaluaciones van a permitir la homogeneización y estandarización de la evaluación, facilitando la comparación de los niveles educativos existentes entre los distintos centros y comunidades a nivel nacional, al tiempo que da al Ministerio de Educación la potestad de seleccionar aquellos aprendizajes clave y necesarios que todo el alumnado deberá saber para poder pasar la prueba.

A lo largo del preámbulo se justifica la necesidad de implementar estas evaluaciones individualizadas a través de los estudios realizados por la OCDE “los resultados del informe PISA 2009 sugieren que los países que emplean exámenes externos basados en estándares tienden a tener mejor rendimiento” (Gomendio, 2013a, p. 6). Asimismo, justifican esta decisión planteando que muchos de los países miembros de la OCDE llevan a cabo este tipo de evaluaciones y sus resultados son superiores a los que obtiene España.

Estas evaluaciones fueron fuertemente criticadas por la oposición, sindicatos, docentes, etc. Aunque también apoyadas por otros sectores. Sastre (2013), del Partido

Popular, plantea que “las evaluaciones externas son positivas en cuanto que son el perfecto mecanismo para diagnosticar y corregir los actuales problemas de nuestro sistema educativo e incentivar el esfuerzo de los alumnos” (p. 7933).

La principal ventaja que presentan estas pruebas es que permiten conocer el nivel educativo del alumnado a nivel general y a edades —en el caso de la Educación Primaria— tempranas, pudiendo actuar sobre los elementos del sistema que están fallando. Va un paso más allá de las evaluaciones que realizan los docentes de manera individual. En otras palabras, cualquier docente evalúa a cada uno de sus alumnos de manera individual y toma las medidas que considera convenientes para poder actuar sobre las dificultades encontradas. No obstante, esta evaluación da una visión parcial, ya que sólo pone en conocimiento los resultados de un grupo-clase, o en centros de más de una línea, de varios grupos-clase, que pueden compararse y establecer conclusiones. No obstante, las evaluaciones que se realizan dentro del centro no permiten la comparación con otros centros y ver, a nivel general cuáles son los déficits del sistema.

Hasta aquí, la mayoría están de acuerdo en realizar este tipo de evaluaciones, sobre todo si no tienen repercusiones para el alumnado, docentes y centros. No obstante, con la LOMCE las evaluaciones individualizadas pierden la vertiente informativa y de contraste y se convierten en evaluaciones finales con consecuencias académicas para el alumnado, y es en este punto en el que ya encontramos diversos puntos de vista.

El PSOE, a través de Bedera (2013) comenta al respecto que:

Evaluar, sí; castigar, no. Evaluaciones informativas, sí; evaluaciones punitivas, no, señor ministro, y mucho menos hacer con ellas ránquines, como usted quiere hacer, que ya le hemos dicho más de una vez que un sistema periclitado, un

sistema que en Estados Unidos que es donde más se ha llevado adelante, ha fracasado total y rotundamente. (p. 28)

Uno de los problemas que presentan este tipo de evaluaciones es que pueden ser consideradas como un elemento segregador puesto que tal y como se establece en el artículo 31 y 37 para obtener los títulos de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato es necesario haber aprobado la prueba, mientras que aquellos que la suspendan deberán repetirlas en futuras convocatorias.

Tal y como indica Sierra (2013):

Las pruebas y reválidas que se plantean elevan los obstáculos que el alumnado debe superar para ir creciendo con el sistema, a la vez que rompe la validez de la evaluación continua y minusvalora la capacidad del cuerpo docente ordinario para ajustar su propia actividad. Una prueba final cuestionará el esfuerzo, no de todo un curso, sino de toda una etapa educativa; devalúa, o puede devaluar, el trabajo y el esfuerzo constante; dando por supuesto que en una prueba puntual se demuestra el conocimiento del alumnado, puede suponer la segregación de buena parte de la población estudiantil. (p. 12)

La LOMCE establece evaluaciones finales en los artículos 21, 29 y 36 bis para las etapas de primaria, secundaria y bachillerato respectivamente. Estas evaluaciones vienen establecidas por el Gobierno con la finalidad de fijar los criterios y características similares en todo el territorio, permitiendo de este modo la homogeneización. Tal y como señala Gomendio (2013a):

Debemos exigir unos mínimos comunes para todo el territorio nacional para garantizar el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones. En este sentido, se establecerán los estándares y resultados de

aprendizaje evaluables, así como criterios para la evaluación del grado de adquisición de competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa. (p.6)

La primera prueba a la que deberá enfrentarse el alumnado se realizará al finalizar el tercer curso de Educación Primaria y en ella:

se comprobará el grado de dominio de las destrezas, capacidades y habilidades en expresión y comprensión oral y escrita, cálculo y resolución de problemas en relación con el grado de adquisición de la competencia en comunicación lingüística y de la competencia matemática. (Gomendio, 2013a, p. 14)

Es decir,

las pruebas de tercer curso de Primaria se limitan a tan solo dos de las siete competencias contempladas en el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero (el cual determina el currículo básico de Primaria). Sin que medie explicación alguna, las pruebas externas de este curso se limitan a tan solo la Competencia Lingüística y a la Competencia Matemática. (Feito, 2017, p. 4)

Se trata de una prueba censal en la que participan todos los alumnos al finalizar dicho curso y con ella se busca conocer de manera precoz el nivel de conocimientos que tienen los alumnos y alumnas para poder actuar tempranamente y mejorar la calidad educativa.

Al finalizar esta misma etapa se realiza la segunda evaluación individualizada, en sexto de Primaria. El resultado de cada uno de los alumnos y alumnas aparecerá en el informe que se entrega a las familias, estableciendo los diferentes niveles. En este caso,

la validez de dicho informe es informativo y orientador y a partir de los resultados obtenidos se llevarán a cabo planes de mejora.

Algo similar sucede al finalizar la Educación Secundaria Obligatoria y la etapa de Bachillerato.

El artículo 29 regula la prueba final de la ESO donde se plantea en una doble vertiente: por un lado, para el alumnado que ha cursado enseñanzas académicas y por otro para el que las ha cursado aplicadas. No obstante, pueden presentarse a cualquiera de las dos pruebas independientemente de las enseñanzas cursadas. Para poder presentarse a las pruebas es necesario tener aprobadas todas las materias o como máximo dos suspensos siempre que no sean Lengua castellana y literatura o su homóloga en las Comunidades Autónomas en las que exista lengua cooficial y matemáticas.

Tal y como pasaba al finalizar primaria, en este caso el MEC escoge los criterios de evaluación, las características y su contenido. Aprobar esta evaluación, es decir, obtener al menos un cinco, es condición indispensable para obtener el título de Educación Secundaria Obligatoria. La LOMCE también contempla que en caso de no aprobar la prueba o querer mejorar la calificación existe la posibilidad de presentarse de nuevo en próximas convocatorias.

Esta evaluación guarda grandes similitudes con la de final de bachillerato, donde se realizará una prueba que permita conocer el logro de los objetivos de etapa y las competencias.

Al igual que pasaba en la ESO, es necesario aprobarla para obtener el título y se podrá repetir en posteriores convocatorias.

El establecimiento de las reválidas al final de la ESO y del Bachillerato, como requisito imprescindible para conseguir la titulación que permita el acceso al siguiente nivel educativo, responde exclusivamente a una concepción elitista de la educación y persigue una doble función: expulsar a una parte importante del alumnado del sistema educativo y uniformar y centralizar la enseñanza, ya que son fijadas únicamente por el Gobierno central. La reválida va a suponer en muchos casos una nueva discriminación social, puesto que solo pretende medir resultados sin tener en cuenta el contexto, las circunstancias culturales y familiares y las carencias y necesidades para conseguir los resultados necesarios. Las dificultades se verán ampliadas, para que el alumnado que necesite de un apoyo o un refuerzo en diferentes materias no pueda afrontarlas por falta de recursos. (Louzao, 2013, p. 13)

Siguiendo con esta idea, existe otra dificultad con estas evaluaciones y es que se trata de realizar pruebas objetivas que buscan llevar a cabo una medición imparcial. Esto parte de la preconcepción de que todo se puede medir, cuando en las escuelas no todo es medible a través de una prueba estandarizada. Como planteaba el Ministro de Educación:

La calidad es mensurable, los resultados son mensurables, y en cualquier actividad humana, y no me refiero sólo a las actividades privadas, también a las actividades públicas, aquello que no se mide difícilmente se puede mejorar. Evaluar es una parte esencial en los procesos de calidad, es una tendencia internacional y la evidencia nos muestra que todos los países de nuestro entorno y de entornos más lejanos que han apostado por la evaluación han conseguido, en un espacio de tiempo relativamente corto, una mejora importante de sus sistemas. (Wert, 2013b, p. 6)

No obstante, no todo es medible, no todo es mensurable, la capacidad afectiva, las mejoras de comportamiento, la creatividad... hay muchos aspectos que se trabajan día a día en las escuelas y pasan desapercibidos en estas pruebas objetivas. Son las denominadas pruebas de lápiz y papel, pero dejan de lado otros elementos esenciales que por diferentes razones no se evalúan pero también tienen una gran relevancia dentro del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Por último, es esencial hablar de la difusión de los resultados ya que tal y como se establece en el artículo 90.2 serán públicos. Esto no significa que los resultados obtenidos de manera individual por cada uno de los alumnos se vayan a hacer públicos, sino que los resultados generales de cada uno de los centros son los que se publicarán.

Desde el gobierno se señala que esto supone un gran avance tanto en transparencia como en información a las familias, puesto que tal y como ya se ha comentado previamente en esta reforma las familias son los usuarios de la educación, los clientes que deben querer comprar el producto y una vez más, con la publicación de los resultados de las evaluaciones se pone el sistema educativo a disposición de los usuarios. Esta idea no es mala en sí misma, como usuarios de cualquier producto debemos tener la posibilidad de conocer su funcionamiento, sus prestaciones, etc. El problema lo encontramos, como se comentó previamente, en que no toda la sociedad parte del mismo punto, ni tiene las mismas posibilidades, por lo que el establecimiento de este tipo de ránquines supondrá dar mayores posibilidades a aquellos que disponen de mayores recursos y añadir dificultades a los que disponen de menos. Como plantea Louzao (2013):

Las evaluaciones generales de diagnóstico, de etapa y las reválidas también servirán para configurar una clasificación de los centros atendiendo a los resultados escolares del alumnado, cuando la extracción social, los recursos

familiares, el entorno social y cultural, el porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales y los recursos de cada centro son determinantes para considerar el rendimiento escolar. El objetivo es que estos resultados constituyan las bases para crear centros de élite, posiblemente concertados, previa selección del alumnado, que dispondrán de más recursos y medios. Esto comportará la competencia entre los centros para situarse en el nivel superior del ranking y la imposición de criterios mercantilistas y competitivos, impropios de un servicio público, que agrandarán la brecha social del alumnado y la desigualdad entre centros. (p. 13)

En términos similares se expresa el catedrático de economía aplicada de la Universidad de Barcelona, Calero (2013) cuando indica que “la publicación de resultados para los usuarios generará probablemente más segregación” (p. 50).

Se habrá podido observar que tanto en la LOE como en la LOMCE aparecen las evaluaciones individualizadas, influencia de las evaluaciones externas planteadas por organismos supranacionales como la OCDE y cómo estas cada vez van ganando un mayor peso dentro de nuestro sistema educativo y se van asemejando más a las pruebas que se realizan en otros países con el fin de homologar el sistema, comprobar los resultados, y poder fiscalizar aquello que se realiza dentro de las organizaciones educativas. A través de estas se aseguran que en todos los centros se trabajan los mismos objetivos y contenidos, que los recursos con los que se está dotando a los centros se están utilizando de manera apropiada, el nivel de los alumnos, el trabajo del profesorado, etc. Se trata de un control encubierto, ya que a pesar de que se da a los centros una mayor autonomía también se les añaden nuevas formas de control para comprobar y fiscalizar todo lo que sucede dentro de las mismas.

En la tabla 25 se analizan los cambios realizados en el concepto de evaluación desde el primer anteproyecto hasta la aprobación de la LOMCE.

Tabla 25: Comparación la evaluación desde el anteproyecto a la redacción final

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Artículo 20</b></p> <p>2. El alumno accederá al curso o etapa siguiente siempre que se considere que ha logrado los objetivos y ha alcanzado el grado de adquisición de las competencias correspondientes. De no ser así, podrá repetir una sola vez durante la etapa, con un plan específico de refuerzo o recuperación. Se atenderá especialmente a los resultados de las evaluaciones <u>de segundo o tercer curso</u>, y de final de Educación Primaria.</p>		<p><b>Artículo 20</b></p> <p>2. El alumno o alumna accederá al curso o etapa siguiente siempre que se considere que ha logrado los objetivos y ha alcanzado el grado de adquisición de las competencias correspondientes. De no ser así, podrá repetir una sola vez durante la etapa, con un plan específico de refuerzo o recuperación. Se atenderá especialmente a los resultados de la evaluación individualizada al finalizar el <u>tercer curso</u> de Educación Primaria y de final de Educación Primaria.</p>
<p><b>Artículo 20</b></p> <p>3. Los centros docentes realizarán una evaluación individualizada a todos los alumnos al finalizar el <u>segundo o el tercer curso</u> de Educación Primaria, según dispongan las Administraciones Educativas, en la que se comprobará el grado de dominio de las destrezas, capacidades y habilidades en expresión y comprensión oral y escrita, cálculo y</p>	<p><b>Artículo 20</b></p> <p>3. Los centros docentes realizarán una evaluación individualizada a todos los alumnos al finalizar el <u>tercer curso</u> de Educación Primaria, según dispongan las Administraciones Educativas, en la que se comprobará el grado de dominio de las destrezas, capacidades y habilidades en expresión y comprensión oral y escrita, cálculo y resolución de problemas en</p>	

<p>resolución de problemas en relación con el grado de adquisición de la competencia en comunicación lingüística y de la competencia matemática. De resultar desfavorable esta evaluación, el equipo docente deberá adoptar las medidas ordinarias o extraordinarias más adecuadas.</p>	<p>relación con el grado de adquisición de la competencia en comunicación lingüística y de la competencia matemática. De resultar desfavorable esta evaluación, el equipo docente deberá adoptar las medidas ordinarias o extraordinarias más adecuadas.</p>	
<p><b>Artículo 28</b></p> <p>De forma excepcional, podrá autorizarse la promoción de un alumno con evaluación negativa en tres materias cuando se den conjuntamente las siguientes condiciones:</p> <p>a) que dos de las materias con evaluación negativa no sean simultáneamente Lengua Castellana y Literatura, y Matemáticas. A estos efectos, la materia Lengua Cooficial y Literatura tendrá la misma consideración que la materia Lengua Castellana y Literatura en aquellas Comunidades Autónomas que posean lengua cooficial</p>		<p><b>Artículo 28</b></p> <p>De forma excepcional, podrá autorizarse la promoción de un alumno o alumna con evaluación negativa en tres materias cuando se den conjuntamente las siguientes condiciones:</p> <p>a) que dos de las materias con evaluación negativa no sean simultáneamente Lengua Castellana y Literatura, y Matemáticas,</p>
<p><b>Artículo 31</b></p>		<p><b>Artículo 31</b></p>

<p>5. Las Administraciones educativas podrán establecer medidas de atención personalizada dirigidas a aquellos alumnos que, habiendo superado todas las materias de la Educación Secundaria Obligatoria, no hayan obtenido el título por no haber superado la evaluación final.</p>		<p>5. Las Administraciones educativas podrán establecer medidas de atención personalizada dirigidas a aquellos alumnos y alumnas que habiéndose presentado a la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria no la hayan superado</p>
<p><b>Artículo 36 bis</b></p> <p>1. Los alumnos realizarán una evaluación individualizada al finalizar Bachillerato, en la que se comprobará el logro de los objetivos del Bachillerato y el grado de adquisición de las competencias correspondientes en relación con las siguientes materias:</p> <p>a) Todas las materias del bloque de asignaturas troncales</p> <p>b) Materias del bloque de asignaturas específicas: una de las materias cursadas en cada uno de los cursos, que no sea Educación Física o Religión</p>	<p><b>Artículo 36 bis</b></p> <p>1. Los alumnos realizarán una evaluación individualizada al finalizar Bachillerato, en la que se comprobará el logro de los objetivos del Bachillerato y el grado de adquisición de las competencias correspondientes en relación con las siguientes materias:</p> <p>a) Todas las materias cursadas del bloque de asignaturas troncales.</p> <p>b) Materias del bloque de asignaturas específicas: una de las materias cursadas en cada uno de los cursos, que no sea Educación Física o Religión</p>	<p><b>Artículo 36 bis</b></p> <p>1. Los alumnos y alumnas realizarán una evaluación individualizada al finalizar Bachillerato, en la que se comprobará el logro de los objetivos de esta etapa y el grado de adquisición de las competencias correspondientes en relación con las siguientes materias:</p> <p>a) Todas las materias generales cursadas en el bloque de asignaturas troncales. En el supuesto de materias que impliquen continuidad, se tendrá en cuenta sólo la materia cursada en segundo curso.</p> <p>b) Dos materias de opción cursadas en el bloque de asignaturas troncales, en cualquiera de los cursos. Las materias que impliquen continuidad entre los cursos primero y segundo sólo computarán como una materia; en este supuesto se tendrá en cuenta sólo la materia cursada en segundo curso.</p>

		c) Una materia del bloque de asignaturas específicas cursada en cualquiera de los cursos, que no sea Educación Física ni Religión.
<p><b>Artículo 36 bis</b></p> <p>3. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte establecerá para todo el Sistema Educativo Español los criterios de evaluación y las características de las pruebas, y las diseñará y establecerá su contenido para cada convocatoria.</p>		<p><b>Artículo 36 bis</b></p> <p>3. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá para todo el Sistema Educativo Español los criterios de evaluación y las características de las pruebas, y las diseñará y establecerá su contenido para cada convocatoria</p>
<p><b>Artículo 69</b></p> <p>4. Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizarán periódicamente pruebas para obtener directamente el título de Bachiller y los títulos de Formación Profesional de acuerdo con los artículos 37 y 43 de esta ley orgánica. Para presentarse a las pruebas para la obtención del título de Bachiller se requiere tener veinte años; dieciocho para el título de Técnico y para el título Profesional Básico, veinte para el de Técnico Superior o, en su caso,</p>		<p><b>Artículo 69</b></p> <p>4. Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizarán periódicamente pruebas para obtener directamente el título de Bachiller y los títulos de Formación Profesional de acuerdo con las condiciones y características que establezca el Gobierno por vía reglamentaria. Para presentarse a las pruebas para la obtención del título de Bachiller se requiere tener veinte años, dieciocho para el título de Técnico y para el título Profesional Básico, veinte para el de Técnico Superior o, en su caso, diecinueve para aquéllos que estén en posesión del título de Técnico.</p>

<p>diecinueve para aquéllos que estén en posesión del título de Técnico.</p> <p>Se eximirá a los aspirantes de la realización de la parte o del total de las pruebas que fijen las Administraciones educativas en función de la formación o experiencia previa acreditada por el alumnado.</p>		
	<p><b>Artículo 144</b></p> <p>La realización material de las pruebas corresponde a las Administraciones educativas competentes. Las pruebas serán aplicadas y calificadas por profesorado de la función pública docente externo al centro.</p> <p><b>Reglamentariamente se regulará el procedimiento de revisión de los resultados de las evaluaciones.</b></p>	
	<p><b>Artículo 147</b></p> <p>2. Los resultados de las evaluaciones que realicen las Administraciones educativas serán puestos en conocimiento de la comunidad educativa mediante indicadores</p>	

	<p>comunes para todos los centros docentes españoles, sin identificación de datos de carácter personal y previa consideración de los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto.</p> <p>El Gobierno establecerá las bases para la utilización y acceso público de los resultados de las evaluaciones, previa consulta a las Comunidades Autónomas.</p> <p><b>El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte publicará periódicamente las conclusiones de interés general de las evaluaciones efectuadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa en colaboración con las Administraciones educativas y dará a conocer la información que ofrezca periódicamente el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación. En concreto, se publicarán los resultados de los centros docentes según indicadores educativos comunes para todos los centros docentes españoles, sin identificación de datos de carácter personal</b></p>	
--	--	--

		<p><b>Disposición adicional cuadragésima.</b> <i>Evaluaciones finales en la enseñanza a distancia de personas adultas.</i></p> <p>En los centros educativos públicos o privados autorizados para impartir enseñanza a distancia de personas adultas, las evaluaciones finales para la obtención de títulos oficiales previstos en esta Ley serán realizadas en la forma que se determine por las Administraciones educativas que haya autorizado o a las que esté adscrito dicho centro.</p> <p>Si el alumno o alumna reside fuera de la localidad en la que el centro autorizado esté ubicado, las evaluaciones externas se podrán realizar fuera de dicha localidad, de acuerdo con lo establecido por convenio de colaboración entre los centros de educación a distancia de personas adultas, o a través de otras formas que garanticen el correcto desarrollo de las pruebas</p>
<p><b>Disposición final 5.</b> La evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria correspondiente a la convocatoria que se realice el primer curso escolar de implantación de las modificaciones en el cuarto curso no</p>		<p><b>Disposición final 5.</b> 1. Las modificaciones introducidas en el currículo, la organización, objetivos, promoción y evaluaciones de Educación Primaria se implantarán para los cursos primero, tercero y quinto en el curso escolar 2014-2015, y para los</p>

<p>tendrá efectos académicos. Ese año sólo se realizará una única convocatoria.</p>		<p> cursos segundo, cuarto y sexto en el curso escolar 2015-2016.  Hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado social y político por la educación, la evaluación de Educación Primaria recogida en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, será considerada muestral y tendrá finalidad diagnóstica. La selección de alumnos y centros será suficiente para obtener datos representativos. Las Administraciones Educativas podrán elevar el número de centros participantes por encima de las necesidades muestrales o hacerla con carácter censal.  2. Las modificaciones introducidas en el currículo, la organización, objetivos, requisitos para la obtención de títulos, programas, promoción y evaluaciones de Educación Secundaria Obligatoria se implantarán para los cursos primero y tercero en el curso escolar 2015/2016, y para los cursos segundo y cuarto en el curso escolar 2016/2017.  Hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado social y político por la educación la evaluación regulada en el artículo 29 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, será considerada muestral y tendrá finalidad diagnóstica. Se evaluará el grado de adquisición</p>
---	--	---

		<p>de la competencia matemática, la competencia lingüística y la competencia social y cívica, teniendo como referencia principal las materias generales del bloque de las asignaturas troncales cursadas en cuarto de Educación Secundaria Obligatoria. Esta evaluación carecerá de efectos académicos.</p> <p>La selección de alumnos y centros será suficiente para obtener datos representativos. Las Administraciones Educativas podrán elevar el número de centros participantes por encima de las necesidades muestrales o hacerla con carácter censal.</p> <p>Los títulos de graduado en Educación Secundaria Obligatoria expedidos hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado social y político por la educación permitirán acceder indistintamente a cualquiera de las enseñanzas postobligatorias recogidas en el artículo 3.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo.</p> <p>3. Las modificaciones introducidas en el currículo, la organización, objetivos, programas, promoción y evaluaciones de Bachillerato se implantarán para el primer curso en el curso escolar 2015-2016, y para el segundo curso en el curso escolar 2016-2017.</p>
--	--	--

		<p>Las modificaciones introducidas en los requisitos para la obtención de certificados y títulos, en el artículo 37 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, en los requisitos para la obtención del título de Bachillerato por los alumnos a los que se refiere el artículo 44, apartado, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo y en el artículo 50, apartado 2, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, así como para la evaluación final de Bachillerato en el artículo 36 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo quedan suspendidas hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado social y político por la educación.</p> <p>Hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado social y político por la educación, la evaluación de bachillerato para el acceso a la Universidad regulada por el artículo 36 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, no será necesaria para obtener el título de Bachiller y se realizará exclusivamente para el alumnado que quiera acceder a estudios universitarios. Versará exclusivamente sobre las materias generales cursadas del bloque de las asignaturas troncales de segundo curso y, en su caso, de la materia Lengua Cooficial y Literatura. Los alumnos que quieran mejorar su</p>
--	--	---

		<p>nota de admisión podrán examinarse de, al menos, dos materias de opción del bloque de las asignaturas troncales de segundo curso.</p> <p>Asimismo, durante este período, los alumnos que se encuentren en posesión de un título de Técnico o de Técnico Superior de Formación Profesional o de Técnico de las Enseñanzas Profesionales de Música o de Danza podrán obtener el título de Bachiller cursando y superando las materias generales del bloque de asignaturas troncales de la modalidad de Bachillerato que el alumno elija.</p> <p>4. Los ciclos de Formación Profesional Básica sustituirán progresivamente a los Programas de Cualificación Profesional Inicial. El primer curso de los ciclos de Formación Profesional Básica se implantará en el curso escolar 2014-2015, curso en el que se suprimirá la oferta de módulos obligatorios de los Programas de Cualificación Profesional Inicial; durante este curso, los alumnos y alumnas que superen los módulos de carácter voluntario obtendrán el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. El segundo curso de los ciclos de Formación Profesional Básica se implantará en el curso escolar 2015-16.</p>
--	--	---

		<p>Hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado social y político por la educación, los alumnos que obtengan un título de Formación Profesional Básica podrán obtener el título de Educación Secundaria Obligatoria, siempre que, en la evaluación final del ciclo formativo, el equipo docente considere que han alcanzado los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria y adquirido las competencias correspondientes.</p> <p>5. Las modificaciones introducidas en el currículo de los ciclos formativos de grado medio de la Formación Profesional se implantarán únicamente al inicio de los ciclos, en el curso escolar 2015-2016.</p> <p>6. El acceso y admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado se realizará de la siguiente forma:</p> <p>a) Hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado social y político por la educación, los requisitos de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado de los alumnos que hayan obtenido el título de Bachiller serán los siguientes:</p> <p>1) Quienes accedan con anterioridad al curso 2017/18 deberán haber superado la Prueba de</p>
--	--	---

		<p>Acceso a la Universidad que establecía el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, o las pruebas establecidas en normativas anteriores con objeto similar.</p> <p>2) Para quienes accedan en el curso 2017-2018 y hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado social y político por la educación, la calificación obtenida en la prueba que realicen los alumnos que quieran acceder a la universidad a la que se refiere el artículo 36.bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, será la media aritmética de las calificaciones numéricas de cada una de las materias generales del bloque de asignaturas troncales y, en su caso, de la materia Lengua Cooficial y Literatura, expresada en una escala de 0 a 10 con dos cifras decimales y redondeada a la centésima. Esta calificación deberá ser igual o superior a 4 puntos, para que pueda ser tomada en cuenta en el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado. La calificación para el acceso a estudios universitarios de este alumnado se calculará ponderando un 40 por 100 la calificación de la prueba señalada en el párrafo anterior y un 60 por 100 la calificación final de la etapa. Se entenderá que se reúnen los requisitos de acceso cuando el</p>
--	--	---

		<p>resultado de esta ponderación sea igual o superior a cinco puntos.</p> <p>La calificación obtenida en cada una de las materias de opción del bloque de asignaturas troncales de la prueba señalada anteriormente podrá ser tenida en cuenta para la admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado cuando tenga lugar un procedimiento de concurrencia competitiva.</p> <p>Las administraciones educativas, en colaboración con las Universidades, que asumirán las mismas funciones y responsabilidades que tenían en relación con las Pruebas de Acceso a la Universidad, organizarán la realización material de la prueba señalada en el párrafo anterior para el acceso a la Universidad. No obstante, cada administración educativa podrá delimitar el alcance de la colaboración de sus universidades en la realización de la prueba.</p> <p>Dicha evaluación tendrá validez para el acceso a las distintas titulaciones de las universidades españolas.</p> <p>b) Podrán acceder a la Universidad los alumnos que estén en posesión de las siguientes titulaciones extranjeras:</p>
--	--	--

		<p>1) Los alumnos titulados en Bachillerato Europeo o en Bachillerato Internacional.</p> <p>2) Los alumnos procedentes de sistemas educativos de Estados miembros de la Unión Europea o de otros Estados con los que se hayan suscrito acuerdos internacionales.</p> <p>A partir del curso 2014/15 la admisión de estos alumnos en las enseñanzas universitarias oficiales de grado se realizará de conformidad con el vigente artículo 38 y la disposición adicional trigésima tercera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, así como su normativa de desarrollo.</p> <p>c) Los alumnos en posesión de las titulaciones de Técnico Superior y Técnico Deportivo Superior, o que estén en posesión de un título, diploma o estudio equivalente al título de Bachiller, obtenido o realizado en sistemas educativos de Estados que no sean miembros de la Unión Europea con los que no se hayan suscrito acuerdos internacionales para reconocimiento del título de Bachiller en régimen de reciprocidad, que accedan en el curso escolar 2014/15 y en cursos posteriores deberán cumplir los requisitos indicados en la disposición adicional trigésima sexta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo.</p>
--	--	---

		7. El resto de modificaciones curriculares establecidas en esta Ley Orgánica se podrán implantar a partir del curso escolar 2014-2015.
--	--	--

Fuente: elaboración propia

En estrecha vinculación con las evaluaciones externas, tenemos las influencias externas, es decir, las presiones ejercidas sobre las reformas educativas desde fuera del propio sistema, entre las que destacan como se acaban de ver, las evaluaciones externas.

#### **4.11 Influencias externas**

Como se acaba de comentar, las reformas educativas emprendidas en nuestro país en los últimos años están fuertemente influenciadas por las tendencias educativas internacionales.

En los últimos tiempos la sociedad cambia a un ritmo vertiginoso, el paso de la modernidad a la postmodernidad y a la sociedad del conocimiento ha supuesto grandes modificaciones en los sistemas educativos. Además, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación e Internet ha generado cambios sociales de gran magnitud.

Vivimos en una sociedad en red, estamos interconectados... compramos a países de la otra punta del mundo, nos comunicamos por Skype con personas que están a miles de kilómetros, viajamos de manera frecuente... las formas de vida no son como antes, y por tanto debemos adaptar los sistemas educativos a las nuevas realidades.

Por su parte, estos cambios tecnológicos nos permiten también conocer otros sistemas educativos, compararlos con el nuestro, ver pros y contras y conocer prácticas que funcionan en otros lugares con la posibilidad de copiarlas y adaptarlas a nuestras necesidades y demandas.

En las últimas décadas vivimos en la era de las reformas escolares y estas se caracterizan por una serie de medidas y actuaciones que se están realizando de manera generalizada en la mayor parte de los sistemas educativos de los países desarrollados.

Entre estas influencias externas destacan las realizadas por las organizaciones supranacionales como la OCDE, el Banco Mundial y la UNESCO que a través de sus informes y actividades llevan a los países a adoptar medidas similares o con los mismos fines.

Los objetivos de la mayor parte de estas es mejorar la calidad educativa o reducir el fracaso y abandono temprano. Para ello los Estados aplican diferentes medidas, aunque muchas de ellas son similares o iguales.

Como se ha comentado previamente la globalización nos permite la interconexión, y esto hace que se puedan tomar prestadas de otros lugares aquellas prácticas que se están implementando y funcionando y adaptarlas a las necesidades concretas del sistema educativo en cuestión.

Por otro lado, las anteriormente mencionadas organizaciones supranacionales realizan recomendaciones a los Estados para la mejora. Estas en general, son aplicadas por los países ya que en muchas ocasiones se ven forzados a ello.

En el caso español una de las recomendaciones que se han aplicado y que ha supuesto una alteración considerable del sistema educativo ha sido la introducción de las competencias básicas o clave.

La recomendación realizada por el Consejo de Europa<sup>22</sup> de dejar de lado los contenidos para centrarnos en las capacidades, los procesos y los valores ha supuesto una modificación en la manera de realizar los trabajos dentro de las aulas, y poco a poco, estos cambios van impregnando las dinámicas de los centros. En este sentido,

Con la aparición en España de la Ley de Orgánica de Educación (2006) se reconfigura el sistema educativo entorno a la educación por competencias en nuestro país, obligando al profesorado a enfocar los contenidos escolares a una búsqueda del porqué. (Fuentes, Sabido y Albert, 2019, p. 200)

---

<sup>22</sup> Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente.

Se ha de tener en cuenta que las organizaciones educativas son entidades de gran complejidad, que tienen sus propias dinámicas y costumbres y que los cambios que se establecen de manera legislativa deben ir impregnando poco a poco las bases y el día a día. Son cambios que no se producen del día a la noche, por mucho que vengan impuestos desde arriba y se deban aplicar de manera inmediata. En ocasiones estos cambios se realizan paulatinamente, ya que requieren un proceso de formación y acomodación dentro de estas. Con las competencias básicas o clave se puede ver claramente de lo que se está hablando, llegaron con la LOE como una de las novedades más fuertes y aparecieron en las aulas sin que los docentes supieran en qué consistían o cómo aplicarlas. Todavía en la actualidad, más de 10 años después de que se introdujesen en las aulas, los docentes están formándose para ser competentes en su aplicación y poder llevar a cabo una correcta aplicación y trabajo con ellas.

Lamentablemente, las competencias han llegado a las escuelas de manera impuesta, sin formar al profesorado y sin que este esté preparado para asumir los cambios que suponen, por ello, todavía son muchos los que siguen trabajando sin tener en cuenta las competencias o teniendo en cuenta parcialmente los cambios que estas implican.

Otra de las influencias externas que han afectado particularmente a las reformas educativas que se están analizando son, como acabamos de ver, las evaluaciones externas. Como se ha dicho, los Estados tienden a buscar la mejora de la calidad educativa, y en los últimos años se ha confiado esta labor a las evaluaciones que se hacen de manera externa a los centros educativos.

Por último, también se están modificando los sistemas educativos acercando la educación hacia las nuevas tecnologías. Se está hablando de diversas formas de alfabetización, ya no basta con una alfabetización funcional, sino que en estos momentos

es necesaria también la alfabetización digital. La UNESCO (2015) establece las competencias básicas, transferibles y técnicas y profesionales, que son aquellas que todo trabajador va a necesitar relacionadas con el ámbito laboral.

Figura 9: Competencias básicas, transferibles, y técnicas y profesionales.

---

#### **Recuadro 5. Competencias básicas, transferibles, y técnicas y profesionales**

El *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2012* propone un enfoque útil de los distintos tipos de competencias en relación con el mundo del trabajo. Determina los tres tipos principales de capacidades que necesitan los jóvenes – fundamentales, transferibles, y técnicas y profesionales – y los contextos en los que se pueden adquirir:

**Competencias fundamentales:** En su nivel más elemental, son la alfabetización y los conocimientos numéricos básicos necesarios para conseguir un trabajo con un salario suficiente para atender las necesidades cotidianas. Estos fundamentos son también un requisito previo para proseguir la educación y la formación, y adquirir competencias transferibles y competencias técnicas y profesionales.

**Competencias transferibles:** Para encontrar y conservar un trabajo hacen falta diversas competencias que se puedan transferir y adaptar a distintas necesidades y entornos laborales. Las competencias transferibles comprenden analizar problemas y dar con las soluciones adecuadas, comunicar eficazmente ideas e información, ser creativo, mostrar dotes de mando y atención, y demostrar capacidad de emprender. Hasta cierto punto, estas competencias se adquieren fuera del entorno escolar, pero la educación y la formación pueden contribuir a seguir desarrollándolas.

**Competencias técnicas y profesionales:** Muchos trabajos requieren conocimientos técnicos específicos, ya sea para cultivar hortalizas, utilizar una máquina de coser, poner ladrillos o vigas, o trabajar en un ordenador en una oficina. Estas competencias pueden adquirirse por medio de programas de colocación conectados con la enseñanza secundaria y la enseñanza técnica y profesional, o bien mediante la formación en el empleo, sin olvidar los tradicionales periodos de aprendizaje ni las cooperativas agrícolas.

Fuente: UNESCO. 2012. *Juventud y habilidades: Poner la educación a trabajar. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2012*. París, UNESCO.

---

Fuente: UNESCO, 2015, p. 41

Como se puede observar, el sistema educativo debe asumir ese cambio de rol que viene de otros ámbitos y que se demanda desde organismos supranacionales. Son de gran importancia las dos primeras: competencias fundamentales y transferibles. Ambas requieren del sistema educativo para poder ser adquiridas con facilidad. Se pretende que el alumnado sea competente, es decir, que sea capaz de aplicar todo aquello que aprende dentro de las aulas.

La escuela ya no debe educar para pasar un examen, sino para que los alumnos sean capaces de aplicar todo lo que aprenden en su día a día, tal y como se señala en la definición de las competencias, entendiendo estas como la capacidad que deben tener los alumnos y alumnas para aplicar los conocimientos teóricos, prácticos y actitudinales en su día a día.

Las competencias transferibles van un paso más allá, se trata de aquellas más complejas de trabajar, como el rol de liderazgo, el trabajo en equipo, la empatía, la resolución de conflictos... el sistema productivo demanda unos trabajadores con unas capacidades diferentes a las de antaño y se debe formar a los alumnos y alumnas para su adquisición. Estas demandas también son influencias externas al sistema educativo, las demanda Europa, el sistema productivo, etc. y desde las aulas se debe dar respuesta a esta nueva necesidad. Aunque estas capacidades se deben aprender también fuera de las escuelas, cada vez más se pide ayuda a las mismas para que todo el alumnado las desarrolle a través de las actividades que se plantean dentro del sistema educativo.

Veamos cómo estas influencias han llegado a la LOE.

### **Influencias externas en la LOE**

La repercusión que tienen las influencias externas en la LOE aparecen reflejadas en primer lugar en el preámbulo.

En él se señala que el proceso de construcción europea lleva a los sistemas educativos a una convergencia estableciendo objetivos educativos comunes para el siglo XXI. Estos como se puede ver en el articulado de la LOE son entre otros: las evaluaciones externas, la globalización, el desarrollo de las competencias, el desarrollo de los valores democráticos, la formación en lenguas extranjeras, etc.

La Unión Europea y la UNESCO señalan que es importante la mejora de los sistemas educativos, la formación docente, las aptitudes de la sociedad del conocimiento, así como el acceso generalizado a los sistemas de educación y formación.

Como señala Sansegundo (2005):

La perspectiva europea es inevitable para un país miembro de la Unión Europea, pero creemos que es también muy útil y nos da puntos de referencia importantes en nuestra evaluación de resultados y procesos, al tiempo que nos ayuda a fijar metas adecuadas para cooperar con los objetivos de desarrollo económico y social de nuestro país. (p. 10)

Se debe tener en cuenta que como planteaba *Convergència Democràtica de Catalunya*:

La construcción de Europa es un reto que necesita de todas las colaboraciones, pero la actual situación europea obliga a intensificar las iniciativas destinadas a la construcción de la Europa de la educación. Es preciso aprovechar bien el marco que ofrece la adaptación al espacio europeo de educación superior, como prevé y hace posible el proyecto de ley. La LOE posibilita también la intensificación de la movilidad internacional del profesorado y la equiparación progresiva del gasto público en educación con la media de los países europeos. (Cambra, 2005, p. 47)

La globalización y el desarrollo de las NTIC están llevando a los sistemas educativos en una misma dirección. Uno de los elementos clave en los que se puede ver esta tendencia a la unificación en la LOE es en la búsqueda de la calidad y la mejora del sistema educativo, aspecto que se va viendo a lo largo de todo el articulado, desde el primer momento, donde se establece la relevancia de la mejora de la calidad, tal y como se ha visto previamente al hablar al respecto.

El siguiente elemento a destacar es la importancia que se da en la reforma al trabajo de las lenguas extranjeras para poder relacionarse con el resto de países, facilitando la movilidad. El desarrollo de la lengua extranjera se inicia en Educación Infantil, donde el artículo 14 sobre *ordenación y principios pedagógicos de la educación infantil* ya establece que se introducirá la lengua extranjera en el segundo ciclo de Educación Infantil. Esta progresión irá en aumento desde este momento, hasta que en los objetivos de bachillerato se señala que el alumnado deberá ser capaz de “expresarse con fluidez y corrección en una o más lenguas extranjeras” (LOE, 2006, art. 33).

Con el desarrollo de las lenguas extranjeras se desarrollan las aptitudes y demandas de la sociedad del conocimiento. Esto lleva a hablar de las competencias básicas. Estas son una nueva incorporación en esta reforma y responde a una recomendación realizada por la Comisión de Comunidades Europeas. Suponen un cambio en el proceso de enseñanza-aprendizaje, pasando del desarrollo y trabajo de contenidos conceptuales a dotar de importancia a los procesos y las actitudes. “La competencia supone que el alumno es capaz de movilizar ese conocimiento que ha adquirido y lo aplica en los diferentes contextos en los que éste es de utilidad” (Contreras, González-Martí, y Gil, 2019,p.3).

Tiana (2006) comenta:

La referencia a las competencias básicas como un elemento fundamental del currículo, que definirá lo que nuestros jóvenes deben ser capaces de conocer y saber hacer para cuando afronten su vida adulta, ha sido recogida siguiendo las pautas que la Unión Europea está desarrollando para el conjunto de los países de la Unión. (p. 4)

Con estas palabras explicaba el Secretario General de Educación la importancia del trabajo de las competencias y su necesidad de inclusión en la LOE. Estas fueron una total novedad puesto que en Europa se estaba fraguando la idea en ese momento y, por tanto, desde el equipo de redacción de la LOE se consideró relevante hacer un esfuerzo por llevar a cabo y aplicar estas novedades y no aprobar una ley que quedase obsoleta en pocas semanas o meses.

Puesto que la intención era aprobar una reforma que tuviese estabilidad en el tiempo, se introdujeron los cambios y, por tanto, las competencias básicas aparecen en la reforma, de manera inicial y posteriormente se concretaron en los reales decretos de enseñanzas mínimas.

La relevancia de estas también se puede ver a lo largo de todo el articulado de la normativa ya que se van reflejando a lo largo de los objetivos de las diferentes etapas. El artículo 17: *Objetivos de la Educación Primaria* letra g señala: “Desarrollar las competencias matemáticas básicas e iniciarse en la resolución de problemas siendo capaces de aplicarlos a las situaciones de su vida cotidiana” (LOE, 2006, art. 17). Este objetivo nos permite entender el cambio que se está produciendo en los procesos, pasando de la memorización de los contenidos conceptuales a la aplicación de dichos contenidos a la vida diaria. En el área de matemáticas se puede ver de manera clara este cambio donde la resolución de problemas gana un gran peso.

Lo mismo sucede con la evaluación. Ya se ha comentado previamente que las evaluaciones externas aparecen en nuestro sistema educativo debido a una tendencia de las organizaciones supranacionales y que cada vez es más frecuente en los diferentes países desarrollados, ganando más y más relevancia. Asimismo, la evaluación continua que se realiza de manera interna en las aulas de los diferentes niveles, también sufre cambios

debido a estas influencias, pasando a ser relevante la evaluación por competencias, ya que las pruebas externas se van a realizar de este modo y, por tanto, el alumnado debe estar familiarizado con esta manera de realizarlas. Al finalizar un ciclo o una etapa ya no se pasa a la siguiente por el mero hecho de alcanzar los objetivos, sino que a partir de este momento las competencias van a ser necesarias para poder comenzar el siguiente nivel, tal y como se establece en los artículos referentes a la evaluación de cada una de las etapas educativas.

Otro de los elementos que derivan de las necesidades europeas es la introducción del mundo laboral al sistema educativo. En los últimos años este ha cambiado y ahora se demanda al sistema educativo no que forme ciudadanos, sino que forme a los futuros trabajadores y por tanto, que los prepare para lo que el mercado laboral necesita o requiere. Algunos ejemplos de esta nueva realidad los encontramos en el artículo 23 donde se establecen los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria y se establece en el g) Desarrollar el espíritu emprendedor.

Del mismo modo, se crean los programas de cualificación profesional inicial para aquellos estudiantes que no logran alcanzar los objetivos curriculares de la ESO facilitándoles una pasarela que les permita el acceso a la FP, y la obtención del título. Tiana (2006) señalaba que “para favorecer el aprendizaje a lo largo de la vida, el proyecto de ley introduce flexibilidad en los recorridos académicos” (p. 4). Previamente a la introducción de esta posibilidad un porcentaje aún mayor de alumnos y alumnas abandonaban el sistema educativo sin haber conseguido el título de la enseñanza obligatoria. Con estos itinerarios se pretende fomentar la equidad y dar nuevas oportunidades a todo el alumnado.

En relación con ello aparece la educación de personas adultas cuyos objetivos establecidos en la LOE giran en torno a la idea de *life long learning*, es decir, sobre la idea de que la formación inicial no es suficiente, sino que es necesario reciclarse, formarse y seguir aprendiendo de manera constante, haciendo hincapié en la posibilidad de hacer uso de la formación a distancia. El mundo laboral que tenemos en la actualidad ha dado paso al postfordismo, y las dinámicas actuales llevan a los trabajadores a cambiar de trabajo. Pocos son los afortunados capaces de mantener el mismo trabajo desde que se incorporan al mundo laboral hasta el fin de su vida activa, sino que cada vez es más frecuente cambiar de trabajo, no sólo de empresa, sino en muchas ocasiones incluso de rama laboral. Por ello se requiere que los futuros trabajadores sean polifacéticos, tengan capacidad de adaptación, de trabajar en equipo, empatía, dotes de liderazgo, etc.

Otra de las novedades que introduce la LOE como consecuencia de una Recomendación Europea es la asignatura de Educación para la Ciudadanía<sup>23</sup>. Previamente ya se ha hablado de la misma, ahora simplemente señalaré que desde los países miembros se sugiere la necesidad de la intensificación del trabajo de los derechos humanos y los valores democráticos. La LOE coge la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa y crea una nueva asignatura con el fin de trabajar de manera específica los valores democráticos.

Por último, desde la Unión Europa y la UNESCO se pide a los países que mejoren la formación de los docentes como factor de calidad del sistema educativo. En este sentido la LOE dedica dentro del Título III el capítulo III a la *Formación del Profesorado*, donde se plantea por un lado que la formación permanente del profesorado es un derecho y una

---

<sup>23</sup> Recomendación (2002)12, del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la educación para la ciudadanía democrática.

obligación de todo el profesorado y por otro que se fomentará el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y la formación en lenguas extranjeras.

En los últimos años ambos aspectos han ido creciendo de manera significativa debido a las demandas sociales. Son estas influencias internacionales las que nos han generado la necesidad de ampliar horizontes y dotar de una mayor importancia a estos aspectos.

Tal y como se ha podido observar, son muchas las influencias externas recibidas en la LOE. Esto ha supuesto muchas modificaciones puesto que algunas de ellas iban evolucionando de manera simultánea al proceso de aprobación de la LOE. La tabla 25 refleja esta evolución.

Tabla 26: Comparación las influencias externas desde el anteproyecto a la redacción final en la LOE

Anteproyecto	Proyecto	Ley
		<p><b>Preámbulo</b></p> <p>Es por ello por lo que en primer lugar, la Unión Europea y la <u>UNESCO</u> se han propuesto mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y de formación, lo que implica mejorar la capacitación de los docentes, desarrollar las aptitudes necesarias para la sociedad del conocimiento, garantizar el acceso de todos a las tecnologías de la información y la comunicación, aumentar la matriculación en los estudios científicos, técnicos y <u>artísticos</u> y aprovechar al máximo los recursos disponibles, aumentando la inversión en recursos humanos</p>
<p><b>Artículo 5</b></p> <p>5. El sistema educativo tenderá progresivamente a promover que toda la población alcance una formación de nivel de educación secundaria postobligatoria o equivalente.</p>	<p><b>Artículo 5</b></p> <p>5. El sistema educativo debe facilitar que toda la población llegue a alcanzar una formación de educación secundaria postobligatoria o equivalente.</p>	<p><b>Artículo 5</b></p> <p>5. El sistema educativo debe facilitar y las Administraciones públicas deben promover que toda la población llegue a alcanzar una formación de educación secundaria postobligatoria o equivalente</p>
<p><b>Artículo 14. Organización y principios metodológicos</b></p> <p>6. Las Administraciones educativas fomentarán una primera aproximación</p>	<p><b>Artículo 14. Ordenación y principios pedagógicos</b></p>	<p><b>Artículo 14. Ordenación y principios pedagógicos</b></p> <p>5. Corresponde a las Administraciones educativas fomentar una primera aproximación a la lengua extranjera en los aprendizajes del segundo ciclo de la</p>

<p>a la lengua extranjera en los aprendizajes del segundo ciclo de la educación infantil, especialmente en el último año. Asimismo, fomentarán una primera aproximación a la lecto-escritura y experiencias de iniciación temprana en habilidades numéricas básicas y en las tecnologías de la información y de la comunicación.</p>		<p>educación infantil, especialmente en el último año. Asimismo, fomentarán una primera aproximación a la lectura y a la escritura, así como experiencias de iniciación temprana en habilidades numéricas básicas, en las tecnologías de la información y la comunicación <u>y en la expresión visual y musical.</u></p>
<p><b>Artículo 20</b></p> <p>4. En el supuesto de que un alumno no haya alcanzado los <u>objetivos</u>, podrá permanecer un curso más en el mismo ciclo. Esta medida podrá adoptarse una sola vez a lo largo de la educación primaria y con un plan específico de refuerzo o recuperación de las competencias básicas.</p>	<p><b>Artículo 20</b></p> <p>4. En el supuesto de que un alumno no haya alcanzado las <u>competencias básicas</u>, podrá permanecer un curso más en el mismo ciclo. Esta medida podrá adoptarse una sola vez a lo largo de la educación primaria y con un plan específico de refuerzo o recuperación de sus competencias básicas.</p>	
<p><b>Artículo 21. Evaluación general de diagnóstico</b></p> <p>Al finalizar el segundo ciclo de la educación primaria todos los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las competencias</p>	<p><b>Artículo 21 Evaluación de diagnóstico</b></p> <p>Al finalizar el segundo ciclo de la educación primaria todos los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las competencias básicas alcanzadas por sus alumnos. Esta</p>	

<p>básicas alcanzadas por sus alumnos. Esta evaluación tendrá carácter formativo y orientador para los centros, para las familias y para el conjunto de la comunidad educativa.</p>	<p>evaluación, competencia de las Administraciones educativas, tendrá carácter formativo y orientador para los centros e informativo para las familias y para el conjunto de la comunidad educativa. Estas evaluaciones tendrán como marco de referencia las evaluaciones generales de diagnóstico que se establecen en el Artículo 144.1 de esta Ley.</p>	
<p><b>Artículo 132</b></p> <p>h) Impulsar las evaluaciones internas del centro y colaborar en las evaluaciones externas.</p>		<p><b>Artículo 132</b></p> <p>h) Impulsar las evaluaciones internas del centro y colaborar en las evaluaciones externas y en la evaluación del profesorado</p>

Fuente: Elaboración propia

Estos son a grandes rasgos cómo las organizaciones supranacionales han influido en la redacción de la LOE, veamos ahora estas repercusiones en la LOMCE.

## **Influencias externas en la LOMCE**

Al igual que sucedía con la LOE, la LOMCE también señala muchos de estos elementos que se acaban de comentar en su preámbulo, remarcando su relevancia e importancia en la reforma que se plantea.

En primer lugar, la importancia del trabajo y desarrollo de las lenguas extranjeras aparece en varias ocasiones en el propio preámbulo y, tal y como sucedía en la LOE, a lo largo de todo el articulado. La LOMCE es una reforma que recibe fuertes influencias del contexto en el que se lleva a cabo, donde el neoliberalismo juega un papel importante y donde las relaciones con el resto de países desarrollados van a ser trascendentales, es por ello por lo que desde la misma se promueve la necesidad de que todos los alumnos y alumnas sean capaces de expresarse correctamente en al menos una lengua extranjera, ya que se fomenta que España sea una potencia a nivel mundial y en el contexto en el que nos movemos las lenguas extranjeras, sobre todo el inglés, son necesarias para relacionarnos con el resto de países de nuestro entorno.

Por su parte, estas mismas necesidades del mercado nos llevan de nuevo al desarrollo de las competencias, que en este caso reciben el nombre de competencias clave y modifican parcialmente las que se establecían en la LOE, dotando de mayor relevancia al emprendimiento y al desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Este emprendimiento y la importancia de ser emprendedor es una de las constantes que se van a poder apreciar a lo largo de toda la reforma, permitiendo ver cómo las demandas del mundo laboral han impregnado el cuerpo de la LOMCE.

Por ello se crea la Formación Profesional Básica como una salida para todos aquellos alumnos y alumnas que quieren insertarse al mundo laboral pero no han

alcanzado las competencias clave necesarias en la ESO, estableciéndose de este modo una pasarela que permita su preparación de acuerdo con las necesidades y demandas del mercado para que puedan conseguir un trabajo acorde a sus posibilidades.

En relación con las evaluaciones externas, como ya se ha visto, estas van ganando cada vez un mayor peso dentro del sistema educativo, considerándose como un factor de calidad del sistema, y entendiendo que gracias a las mismas la calidad mejorará. El Ministro de Educación, lo argumentaba de la siguiente manera:

Está demostrado, y existe evidencia científica particularmente en el ámbito de la OCDE, que la realización de estas pruebas externas estandarizadas mejora los resultados académicos de los alumnos en una proporción equivalente a que cada alumno hubiera estudiado medio curso escolar más al llegar a 4º de la ESO. En general, los resultados del informe PISA 2009 ponen de manifiesto que aquellos países que emplean exámenes externos basados en estándares tienden a tener mejor rendimiento, en término medio 16 puntos más que aquellos que no los tienen. (Wert, 2012, p. 5)

Con este argumento justifican la introducción de las evaluaciones individualizadas que se han comentado previamente, no obstante, no todos están de acuerdo con la lectura que se hacen de estas. Ya que tal y como plantea López Cortiñas (2013):

La Lomce defiende políticas totalmente opuestas a las de la comunidad internacional; de hecho, uno de los objetivos estratégicos para 2020 es promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa. Hay que defender políticas para la diversidad. Establece que las evaluaciones externas son medidas llamadas a mejorar de manera más directa la calidad del sistema educativo. Lo auténticamente decisivo para la mejora de los sistemas educativos no son tanto las

evaluaciones externas como el uso que se haga posteriormente de las conclusiones que se extraigan de ellas. (p. 29)

En cuanto a la formación a lo largo de la vida, el apartado 52 añade al artículo 66 un componente que refleja aun con mayor fuerza el *life long learning* y el emprendedurismo permitiendo observar una fuerte influencia del mundo laboral en la misma.

Por último, la LOMCE suprime la asignatura de Educación para la Ciudadanía que se establecía en la LOE, pero sigue la recomendación (2002) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a través del trabajo transversal de los valores democráticos.

En relación a las modificaciones del anteproyecto a la ley final, estas son bastante escasas, tal y como aparece reflejado en la tabla 27.

Tabla 27: Comparación las influencias externas desde el anteproyecto a la redacción final en la LOMCE

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Artículo 26</b></p> <p>6. La lengua castellana o la lengua cooficial sólo se utilizarán como apoyo en el proceso de aprendizaje de lengua extranjera. Se priorizarán la comprensión y expresión oral</p>		<p><b>Artículo 26</b></p> <p>6. En el proceso de aprendizaje de lengua extranjera, la lengua castellana o la lengua cooficial sólo se utilizarán como apoyo. Se priorizarán la comprensión y expresión oral</p>
<p><b>Disposición adicional 37</b></p> <p>Para cada curso escolar, las Administraciones educativas podrán excepcionalmente incorporar expertos con dominio de lenguas extranjeras, nacionales o extranjeros, como profesores en programas bilingües o plurilingües, atendiendo a las necesidades de programación de la enseñanza para el desarrollo del plurilingüismo a que se refiere la disposición final novena de esta ley orgánica.</p>	<p><b>Disposición adicional 37</b></p> <p>Para cada curso escolar, las Administraciones educativas podrán excepcionalmente, mientras exista insuficiencia de personal docente con competencias lingüísticas suficientes, incorporar expertos con dominio de lenguas extranjeras, nacionales o extranjeros, como profesorado en programas bilingües o plurilingües, atendiendo a las necesidades de programación de la enseñanza para el desarrollo del plurilingüismo a que se refiere la disposición final séptima bis de esta Ley Orgánica.</p>	

		<p><b>Disposición final séptima bis. <i>Bases de la educación plurilingüe.</i></b></p> <p>El Gobierno establecerá las bases de la educación plurilingüe desde segundo ciclo de Educación Infantil hasta Bachillerato, previa consulta a las Comunidades Autónomas.</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia

El resto de elementos que se han comentado previamente se mantienen igual que en la LOE ya que la LOMCE no las modifica.

Como se observa, LOE y LOMCE reciben influencias externas que guardan estrecha similitud, siendo pocos los cambios en cuanto a los elementos que repercuten en ellas. No obstante, se debe tener en cuenta que estas influencias son tan significativas que han sido comentadas de manera pormenorizada en los apartados correspondientes.

## 4.12 Competencias compartidas

En el año 2000 se completó en España el traspaso de competencias a las distintas comunidades autónomas, por ello desde entonces cada una de ellas tiene transferidas las competencias educativas creando un escenario muy diverso. Las autonomías, basándose en las premisas marcadas por el Ministerio de Educación, adaptan el sistema educativo a su contexto concreto, estableciendo 17 sistemas con una misma base, pero con algunas diferencias, más Ceuta y Melilla que están considerados Territorio MEC.

Todo ello nos lleva a hablar de la tensión existente entre la centralización y la descentralización. Esta se refiere a cómo se organizan política y administrativamente los gobiernos.

La descentralización supone la distribución de las competencias; su delegación, es decir, la transferencia de competencias y poderes a instancias más alejadas, lo que no supone que no haya mecanismos de coordinación, etc. La descentralización no implica que los controles desaparezcan, sólo se desplazan; pero se regulan y supervisan igual. Se debe tener en cuenta que esta descentralización no implica autonomía, sino la delegación de poderes y afecta a cómo se estructura política y administrativamente un sistema.

En líneas generales se entiende que al descentralizar el sistema lo estamos dotando de una mayor autonomía, pero esto no es del todo exacto, sino que depende de distintos factores, se trata en realidad de una devolución de responsabilidades.

En los últimos años se está produciendo un fuerte proceso de descentralización educativa que viene acompañado de otra serie de mecanismos de signo contrario que recentralizan el sistema a través del control y el gobierno en la distancia, como ya se ha comentado al hablar de la gestión de la autonomía. Por un lado, se dota a las

Comunidades, a las localidades, y a los centros de un mayor nivel de competencias, pero, por otro lado, la burocratización de su trabajo aumenta hasta límites insospechados, complicando la labor docente y añadiendo fuertes controles.

Cuando se aprobó la LODE esta ya planteaba una serie de órganos estatales de coordinación que permitieran el trabajo coordinado de las diferentes Comunidades Autónomas y no que cada una de ellas hiciese lo que considerase mejor para su comunidad sin tener en cuenta que sucede en el resto y creando unas cotas mínimas de igualdad para el sistema educativo a nivel nacional.

Estos órganos de coordinación estatales son la Conferencia Sectorial de Educación y el Consejo Escolar del Estado.

La Conferencia Sectorial de Educación busca la cooperación entre las comunidades autónomas y el Estado, tal y como se explica en la página web del MECD, esta tiene el apoyo directo de la Comisión General de Educación. Dentro de la misma existen una serie de Comisiones como son: comisión de ordenación académica, comisión de órganos educativos, comisión de personal, comisión de formación profesional, comisión de estadística educativa, y la comisión de programas internacionales. Está presidida por el Ministro de Educación y la forman todos los consejeros o consejeras de educación de las distintas comunidades autónomas.

Tal y como plantea Bernal (2014):

la Conferencia Sectorial de Educación es un órgano de encuentro y deliberación que tiene como finalidad primordial conseguir la máxima coherencia e integración en cuanto a la aplicación de las decisiones que en el ámbito de la política educativa dicten la Administración del Estado y las comunidades autónomas, dentro de sus respectivas competencias, mediante el intercambio de puntos de vista y el examen

en común de los problemas que puedan plantearse y de las actuaciones proyectadas para afrontarlas y resolverlos. (p. 116)

Es en esta Conferencia y dentro de la Comisión de Educación donde se lleva a cabo al análisis de los anteproyectos de la reforma y se plantean las medidas para la mejora del sistema educativo.

La vertebración del sistema educativo español es de gran complejidad, ya que cada comunidad tiene sus propias peculiaridades, no obstante, también existen características comunes entre todas ellas y aspectos que pueden ser o no comunes pero que al compartirlos permite llegar a puntos de encuentro. Gracias a este órgano se puede hablar e intercambiar opiniones convirtiéndose en un espacio de intercambio para los Consejeros de Educación de las diferentes comunidades facilitando de este modo la cooperación, el intercambio de opiniones y de experiencias, etc.

Por otro lado, tenemos el Consejo Escolar del Estado. Este es el órgano de participación de los sectores más directamente relacionados con la Educación y se encarga, entre otros aspectos, de realizar cada año el informe anual sobre el estado del sistema educativo.

En cuanto a la centralización o descentralización del sistema educativo, ambos aspectos tienen puntos positivos y negativos.

Al hablar de descentralización es importante tener en cuenta, como plantea García Garrido (2005) que supone partir de un Estado de centralización previo, ya que un sistema no va a poder descentralizarse si previamente no estaba ya centralizado. En el caso español esta descentralización gana mucho peso en las últimas reformas. En este sentido, Gimeno Sacristán, (2005) señala que:

El significado más inmediato al hablar de descentralización en educación se refiere a la cesión de competencias del gobierno y administración centrales del Estado a los gobiernos y administraciones educativas regionales (el traspaso de 1 a 2), que es la estrategia más destacable en las políticas educativas europeas, como ha ocurrido en España como consecuencia del cambio de modelo de Estado que se llevó a cabo con la Constitución de 1978. A decir verdad, si la transferencia de poder se detiene ahí, lo que tiene lugar es una desconcentración que una verdadera descentralización, una situación de policentrismo o de reparto del poder de decidir entre centros políticos de primer y segundo orden. (p. 97)

Entre las ventajas de la centralización tenemos el hecho de que todo el alumnado del sistema educativo trabaja los mismos contenidos y la programación se basa en los mismos objetivos. En contraprestación a esto, esta supone no tener en cuenta las peculiaridades de cada comunidad, así como su propia historia, lengua, etc.

En el caso español la descentralización ha permitido a las comunidades hacer uso de la autonomía que se les otorga para poder trabajar aspectos concretos de su región y adaptar los contenidos a su realidad facilitando al alumnado la comprensión y la aplicabilidad de los contenidos puesto que en el proceso de enseñanza-aprendizaje es de gran relevancia partir del contexto concreto en el que se encuentran los alumnos y las alumnas para, a partir de ahí, ir extrapolándolo dirigiéndonos hacia contenidos más abstractos. Por ejemplo, al estudiar en ciencias naturales el relieve, para el alumnado es más interesante estudiar primero su propio contexto, los ríos que pasan por el lugar en que viven, las montañas que tienen más cerca... que partir del relieve a nivel mundial, ya que sobre todo en niveles inferiores les cuesta extrapolar dicho conocimiento.

Veamos cómo se articula este reparto competencial entre el gobierno central y las comunidades autónomas en la LOE y en la LOMCE.

### **Competencias compartidas en la LOE**

La LOE es la primera Ley Educativa aplicada que refleja la distribución competencial de manera total, es decir, que a lo largo de su proceso de elaboración se prestó especial atención a la importancia de llevar a cabo un reparto equilibrado de las competencias educativas a las comunidades autónomas pero sin perder su autoridad, sino delegando parte de la misma.

Durante las sesiones celebradas en la Comisión de Educación a lo largo del debate previo a la aprobación de la LOE se habló mucho del traspaso de las competencias y hasta dónde debería legislar esta Ley Orgánica y hasta dónde se debería permitir a las comunidades el autogobierno.

Esto generó un rico debate en el que había puntos de vista muy diversos. Por un lado, algunos grupos parlamentarios, así como personal invitado a participar en dichas sesiones opinaban que debía ser una ley de bases que permitiese la gestión por parte de las comunidades. Por otro lado, estaban quienes consideraban que era importante una ley fuerte que permitiese garantizar que todos los alumnos y alumnas del estado español al finalizar su escolarización habían adquirido los mismos conocimientos.

Frente a estas dos posiciones la LOE pretende llegar a un punto intermedio y como justifica en su preámbulo asegurar la necesaria homogeneidad básica y la unidad del sistema educativo resaltando el amplio campo normativo y ejecutivo del que disponen estatutariamente las comunidades autónomas para cumplir los fines del Sistema Educativo. Además, tal y como en este se plantea en este “la Ley contiene una propuesta

de cooperación territorial entre Administraciones para desarrollar proyectos y programas de interés general, para compartir información y aprender de las mejores prácticas” (LOE, 2006, p. 9). De un modo similar se expresaba Tiana (2006) al señalar “quiero resaltar la importancia de la búsqueda de acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (p. 7).

A lo largo del articulado de la LOE se puede ver cómo la Administración central cede parte de sus competencias a las Administraciones de las diferentes comunidades autónomas.

Esta cesión de competencias se ha llevado a cabo fomentando la cooperación entre las distintas Administraciones pretendiendo con ello tal y como se refleja en el artículo 6.2 “asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes” (LOE, 2006, art. 6.2).

Con el fin de asegurar estos contenidos mínimos comunes el artículo 6.3 establece que “los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requerirán el 55 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por ciento para aquellas que no la tengan” (LOE, 2006, art. 6.3). Este fue uno de los aspectos más debatidos en la Comisión de Educación. Algunas de las comunidades autónomas como Galicia, País Vasco o Cataluña señalan la importancia de dar autonomía a sus sistemas educativos, respetando su historia, su contexto, sus peculiaridades y no aplicar un sistema que no respete todos estos elementos que enriquecen el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La redacción final del apartado fue modificada en relación tanto del anteproyecto como del proyecto. El anteproyecto planteaba que:

Los aspectos básicos del currículo no requerirán más del 55% de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial, ni del 65% para aquellas que no la tengan. En el caso de la formación profesional, estas proporciones deberán ser armonizadas con las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional. (Anteproyecto LOE, 2005, art. 6.3)

Como se puede observar el gobierno central establecía un máximo de los contenidos. Lo mismo sucedía con el proyecto, donde el artículo quedaba expresado de la siguiente manera:

Los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas no requerirán más del 55% de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial, ni del 65% para aquellas que no la tengan. (Proyecto LOE, 2005, art. 6.3)

Esta manera de expresar el reparto competencial no terminaba de convencer a todos los grupos parlamentarios. Así, como indicaba Cambra (2005):

esta medida ayuda a conciliar, en palabras del proyecto de ley, la necesaria homogeneidad básica y la unidad del sistema educativo con el amplio campo normativo y ejecutivo de las comunidades autónomas. Quienes quieren ver en este artículo una puerta abierta para la desmembración del sistema educativo español, porque se establecen unos contenidos máximos y no mínimos, parecen olvidar, por ejemplo, el extremo detalle con el que los artículos 24 y 25 regulan el listado de materias de la ESO. (pp. 47-48)

Contra esta postura los miembros del Partido Popular señalaban que establecer un máximo y no un mínimo llevaría al desmembramiento del sistema educativo conllevando

una falta de cohesión. Así lo expresaba en la Comisión de Educación y Ciencia la señora Pastor (2005):

Cuando el artículo 6 del proyecto del Gobierno señala que los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas no requerirán más del 55 por ciento de los horarios escolares para las comunidades autónomas que tengan lengua cooficial o del 65 por ciento para las que no lo tengan, está abriendo la puerta a que haya comunidades autónomas con un 20 por ciento, otras con un 10 y otras incluso con un 0 por ciento. (p. 16)

En términos similares se expresaba el presidente de CSI-CSIF, Moreno Burriel (2005):

solo se puede conseguir con un sistema educativo que reconozca un currículum común para todos los españoles, porque a nuestro juicio, con la actual redacción, una comunidad autónoma podría fijar el currículum común en el cero por ciento y ser perfectamente legal. Esto podría dar lugar en no mucho tiempo a 17 sistemas educativos distintos. (p. 34)

En este sentido, añade que:

no hay fijado un mínimo curricular para el Estado; significa que se puede llegar a una diferenciación excesiva con los sistemas educativos; significa que podrán romper los principios de igualdad en el derecho a la educación y de oportunidades que tienen todos los ciudadanos; en el aula se incrementarán las situaciones de desfase de niveles en función de las incorporaciones de los alumnos provenientes de otras comunidades autónomas, haciendo más difícil la práctica docente y

limitando de hecho la movilidad del alumnado en todo el Estado; el profesor podrá ver más limitado aún su derecho a la movilidad, debiendo adaptarse curricularmente cada vez que cambie de comunidad autónoma. (Moreno Burriel, 2005, p. 34)

Por su parte Calomarde (2005a) reivindicaba que “no queremos una ley de bases encubierta, queremos una ley básica para todo el país y para todas las comunidades autónomas” (p. 29).

Tras todas estas intervenciones en relación con si se debía establecer un mínimo o un máximo, finalmente la redacción, tal y como se ha visto, no indica ni un máximo ni un mínimo, sino que plantea que el porcentaje que establecerá la ley es de un 55% para las comunidades que poseen lengua propia y de un 65% para aquellas que no la tienen. Esto suponía el final a un conflicto de amplio debate dentro de la Comisión de Educación, que pudo ser subsanable gracias a las negociaciones realizadas.

En relación con la concertación de políticas educativas, tal y como se refleja en el artículo 7, se pretende que con este tipo de medidas se mejore la calidad del sistema educativo y la equidad. Para ello se contará con la intervención de la Conferencia Sectorial de Educación con el fin de garantizar la homogenización de las iniciativas.

La LOE establece, como se acaba de comentar, la distribución de las competencias, no obstante, España es un país centralizado, donde todas las comunidades autónomas tienen la misma Ley Educativa y el mismo Real Decreto de enseñanzas mínimas, con el fin de garantizar unos mínimos comunes en todo el Estado. De este modo, al finalizar la escolarización todos los alumnos y alumnas deben haber adquirido unos mínimos que serán los mismos independientemente del punto de España en que residan.

Para ello establece medidas de Cooperación entre Administraciones (artículo 8) y Territorial (artículo 9).

Dotar de autonomía a las Comunidades Autónomas, así como la distribución de las competencias educativas no debe conllevar un desmembramiento del sistema, sino que ha de permitir que el sistema educativo se flexibilice y se adecúe a las características, necesidades y demandas de la Comunidad en que se está llevando a cabo. Por ello es importante esta distribución de competencias y permitir a las comunidades que adapten los currículos, siempre desde un núcleo común que permita las migraciones dentro de todo el territorio español sin que esto suponga un perjuicio para el alumnado. Es por ello por lo que los títulos serán homologados por el Estado y expedidos por las Administraciones Educativas correspondientes (LOE, 2006, art. 6.5).

Esto también fue fuertemente debatido ya que desde el País Vasco, y así lo manifestaba en la Comisión de Educación, el grupo parlamentario vasco, se concibe que su sistema educativo es superior al de otros lugares de España y, por tanto, para ellos no tiene sentido que se lleve a cabo una homogenización del mismo si esto va a suponer bajar el nivel y una disminución de la calidad de su propio sistema educativo. En ningún caso se trataría de que las comunidades que tienen mejores resultados tengan que disminuir su nivel, sino que se debe mejorar el resto de subsistemas para mejorar la calidad de todo el sistema.

A su vez, las Administraciones Educativas también permiten a las Corporaciones locales un margen de maniobrabilidad que les posibilite adaptarse a sus necesidades concretas, pudiendo delegar competencias de gestión de determinados servicios a los municipios o agrupaciones de estos.

Todas estas medidas son las que llevaron a la presidenta de la CEAPA, la señora Abelló (2005) a afirmar que:

La Ley Orgánica de Educación, LOE, es una ley que se ajusta a la realidad social, política y cultural española de hoy. Respeto el crisol de diversidad que se extiende a lo largo y ancho de nuestra geografía, un cambio significativo, pues enfatiza la coordinación, la cooperación y la colaboración entre administraciones educativas.

(p. 2)

No obstante, a pesar del reparto competencial que realiza la LOE, sigue siendo una ley centralista donde desde el gobierno central se controlan los principales aspectos dejando poco espacio a los centros para que realicen los proyectos y establezcan el segundo nivel de concreción curricular adaptando y flexibilizando un punto más todos aquellos elementos que por dónde se sitúa cada centro pueden resultar de una mayor relevancia.

En conclusión, la LOE dota a las Comunidades Autónomas de una libertad mayor de la que tenían en Leyes Educativas anteriores, dotándolas de autonomía para elaborar propuestas a partir de unos mínimos establecidos, pero sin permitir la desvertebración del sistema educativo. Con ella se busca el equilibrio entre ceder a las comunidades autonomía a la vez que se establece un marco de referencia que permita que el alumnado español adquiera los contenidos mínimos comunes sin importar dónde residen y facilitando a su vez la movilidad dentro de todo el territorio español.

La tabla 28 muestra la evolución llevada a cabo en relación con el reparto competencial desde el anteproyecto a la redacción final, fruto entre otras cosas de los debates llevados a cabo en el Congreso y el Senado.

Tabla 28: Comparación las competencias compartidas desde el anteproyecto a la redacción final en la LOE

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Artículo 6</b></p> <p>3. Los aspectos básicos del currículo no requerirán más del 55% de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial, ni del 65% para aquellas que no la tengan. En el caso de la formación profesional, estas proporciones deberán ser armonizadas con las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.</p>	<p><b>Artículo 6</b></p> <p>3. Los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas no requerirán más del 55% de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial, ni del 65% para aquellas que no la tengan.</p>	
<p><b>Artículo 6</b></p> <p>4. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores.</p>		<p><b>Artículo 6</b></p> <p>4. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en uso de su autonomía y tal como se</p>

		recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley
<p><b>Artículo 6</b></p> <p>6. En el marco de la cooperación internacional en materia de educación, el Gobierno podrá establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a títulos españoles y de los países respectivos.</p>	<p><b>Artículo 6</b></p> <p>6. En el marco de la cooperación internacional en materia de educación, el Gobierno, de acuerdo con lo establecido en el apartado 4 de este artículo, podrá establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos.</p>	
<p><b>Artículo 7</b></p> <p>Las Administraciones educativas, a través de la Conferencia Sectorial de Educación, podrán concertar el establecimiento de criterios y objetivos comunes con el fin de mejorar la calidad de la educación.</p>	<p><b>Artículo 7</b></p> <p>Las Administraciones educativas podrán concertar el establecimiento de criterios y objetivos comunes con el fin de mejorar la calidad del sistema educativo y garantizar la equidad. La Conferencia Sectorial de Educación promoverá este tipo de acuerdos y será informada de todos los que se adopten.</p>	
<p><b>Artículo 123</b></p> <p>2. Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos la</p>	<p><b>Artículo 123</b></p> <p>2. Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios</p>	

<p>adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros, con los límites que en la normativa correspondiente se establezcan. El ejercicio de la autonomía de los centros para administrar estos recursos estará sometido a las disposiciones que las Administraciones educativas establezcan para regular el proceso de contratación, de realización y de justificación del gasto.</p>	<p>y suministros, de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y con los límites que en la normativa correspondiente se fijen. El ejercicio de la autonomía de los centros para administrar estos recursos estará sometido a las disposiciones que las Administraciones educativas establezcan para regular el proceso de contratación, de realización y de justificación del gasto.</p>	
<p><b>Artículo 123</b></p> <p>5. Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que determinen, responsabilizando a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro.</p>	<p><b>Artículo 123</b></p> <p>5. Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que determinen, incluidas las relativas a gestión de personal, responsabilizando a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro.</p>	

Fuente: Elaboración propia

## Competencias compartidas en la LOMCE

Al igual que sucedía con la LOE, la distribución de las competencias entre las comunidades autónomas y el gobierno central fue un tema de gran polémica en el proceso de elaboración y aprobación de la LOMCE.

El artículo 6bis establece su distribución, especificando cuáles son las competencias que corresponden al Gobierno; al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; a las Administraciones Educativas; y a los centros docentes.

Entre las correspondientes al Gobierno destacan:

- a) La ordenación general del sistema educativo
- b) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.
- c) La programación general de la enseñanza
- d) La alta inspección
- e) El diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere la Ley. (LOMCE, 2013, art. 6bis)

Del mismo modo, con el fin de garantizar unas enseñanzas comunes para todo el Estado, la LOMCE divide las materias o asignaturas en tres bloques: asignaturas troncales, asignaturas específicas y asignaturas de libre configuración autonómica.

Dentro de esta división, la mayor parte de las decisiones en relación con las asignaturas troncales y específicas corresponde también al gobierno, siendo este el encargado de establecer los contenidos, estándares de aprendizaje evaluables y horario lectivo de las troncales, y los estándares de aprendizaje evaluables de las específicas.

Esta distribución de competencias que asume el gobierno es vista por parte de los partidos políticos y la sociedad civil como una recentralización del sistema, llegando incluso a considerarlo como una invasión a las competencias de las Comunidades Autónomas. Tal y como manifestaba desde CiU, Barberá Montserrat (2013):

Ahora las asignaturas troncales dependen de usted, del Gobierno central, dejando el resto de asignaturas obligatorias de oferta o no obligatorias a las comunidades autónomas. Creemos que ahí hay un intento recentralizador, porque deja a las comunidades autónomas sin juego, sin poder influir, sin compartir esa responsabilidad de educación y de currículum. (p. 24)

Desde este punto de vista se entiende que la LOMCE invade las competencias que previamente les habían sido dadas, reduciendo su autonomía y las posibilidades de adaptación a las peculiaridades y características de las distintas comunidades. Por su parte, desde el PNV, Sánchez Robles (2013) señalaba que:

la Lomce supone una infracción flagrante del régimen constitucional de reparto competencial por un exceso ilegítimo en el ejercicio de la competencia estatal para señalar un marco básico educativo, y produce de facto un vaciamiento de la competencia autonómica, que queda reducida a una mera aplicación en la mayor parte de la regulación propuesta. (p. 13-14)

Esta idea está fuertemente compartida tanto por los grupos parlamentarios como por la comunidad educativa, sobre todo en aquellas Comunidades Autónomas que tienen

lengua propia. Tanto es así que Bosch Pascual (2013), de Esquerra Republicana de Catalunya, consideraba que “es un proyecto españolizador, y en ese sentido ideológico, identitario, nacionalista” (p.12).

El término españolizar lo empleó el Ministro de Educación en relación con Cataluña y fue fuertemente criticado. Lo que sí parece cierto es que con la LOMCE el Estado tiene mayor potestad a la hora de seleccionar los contenidos comunes para todo el territorio español ya que no se trata sólo de un porcentaje de los contenidos como planteaba la LOE, sino que la LOMCE establece el total. El artículo 6bis.2 regula que corresponderá al gobierno

1.º Determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales.

2.º Determinar los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas.

3.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas, en relación con la evaluación final de Educación Primaria. (LOMCE, 2013, art. 6bis)

Por su parte, compete a las Administraciones Educativas:

1.º Complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales.

2.º Establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.

3.º Realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia.

4.º Fijar el horario lectivo máximo correspondiente a los contenidos de las asignaturas del bloque de asignaturas troncales.

5.º Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.

6.º En relación con la evaluación durante la etapa, complementar los criterios de evaluación relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas, y establecer los criterios de evaluación del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.

7.º Establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica. (LOMCE, 2013, art. 6bis)

Si se analiza con detenimiento, las competencias que tienen las Comunidades Autónomas se ven lastradas. Desde el gobierno se tiene la autoridad y son quienes tienen el control, puesto que tal y como se plantea son quienes elaboran las evaluaciones externas y expiden los títulos. Por ello, Wert (2013a) plantea que:

al Estado le corresponde titular; y como le corresponde titular, le corresponde ser responsable de lo que titula; y como le corresponde titular y ser responsable de lo que titula, tiene una cierta lógica, en el sentido al que me ha referido y con el foco al que me he referido, que sea compatible y que pueda coexistir perfectamente con una autonomía muy amplia de las administraciones educativas que el Estado se reserve una zona de evaluación. (p. 30)

Con ello, el entonces Ministro de Educación justificaba el aumento de competencias por parte del Estado, en tanto en cuanto son los responsables máximos del sistema educativo y de sus resultados y por ello, deben ejercer dicha responsabilidad y de ese modo se justifica la disminución de la autonomía por parte de las comunidades autónomas. Por otro lado, Gomendio (2013a) explicaba los cambios indicando que:

En este momento hay un sistema que surge del concepto de enseñanzas mínimas que reparte entre el Estado y las comunidades autónomas el porcentaje del currículum de cada materia que define cada una. Nosotros hemos cambiado el modelo de forma que hay un grupo de asignaturas troncales donde el currículum lo decide el Estado, y que tienen que ocupar hasta un mínimo del 50% de la carga lectiva —y en el resto de las decisiones sobre carga lectiva no entra el Estado, según el modelo que proponemos—, unas asignaturas específicas donde hay un grado de optatividad y donde el Estado va a definir solo los estándares de evaluación, y finalmente el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica donde las comunidades autónomas pueden decidir con toda libertad, tanto las asignaturas que se ofertan como los contenidos. Por tanto, hay una nueva redefinición del papel del Estado, de las comunidades autónomas y de los centros, pero no hay ninguna invasión competencial por parte del Estado. Y en el caso de las evaluaciones tampoco, porque hasta ahora las evaluaciones no han existido. Por tanto, no hemos podido asumirlas retirándoselas a las comunidades autónomas, ya que en este momento lo único que hay son las evaluaciones de diagnóstico en algunas comunidades autónomas. (p. 30)

Contra esta perspectiva *Convergència i Unió*, y más concretamente, Barberá Montserrat (2013) señala que “la clasificación de las asignaturas sirve para que el Estado recupere el dominio curricular sobre las troncales, las estructurales, las más fuertes. Y

deja a las comunidades autónomas el resto” (p.44). En contraposición a esta idea se manifestaba la entonces consellera de Educación de la Comunidad Valenciana y miembro del Partido Popular, Catalá (2013) cuando alababa la medida de la siguiente manera:

aplaudimos la arquitectura que diseña el articulado de la propia ley con tres bloques de asignaturas, porque permite dar a la comunidad autónoma un margen de autonomía mayor al actual. A su vez, es respetuoso con el tratamiento de las lenguas cooficiales. (p. 36).

Similar a este planteamiento era el que proponía el Consejero de Educación, Cultura y Deportes de Castilla y León, Marín Hellín (2013) cuando daba su punto de vista manifestando que:

La Lomce permite la planificación educativa, propia de las comunidades autónomas, sin invadir sus competencias, sino proporcionando el marco común legislativo imprescindible, el que marca la Constitución, amparado en los artículos 149 y 27. Permite la utilización del castellano y de las lenguas cooficiales, pero garantiza también la educación en ambas lenguas, sin marginar de una u otra forma, según deseen las familias (p. 39)

Sin embargo, son muchas las críticas en este sentido que ha recibido la LOMCE. Capella i Farre (2013):

Aquest projecte de llei és fruit de l’ofensiva nacionalitzadora de la vostra majoria absolutista, que no absoluta; de la vostra voluntat d’imposició, que no de diàleg. Aquest projecte de llei vulnera de forma flagrant les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria educativa, en matèria d’ensenyament. Fa

temps que ho perseguíu, voleu esmenar el que per a vostès és un error. Voleu deixar-nos sense competències.<sup>24</sup> (p. 56).

Si nos centramos en el tema de las lenguas, tal y como se acaba de plantear, es importante que la reforma asuma un trato respetuoso entre las lenguas cooficiales, de modo que el alumnado y sus familias no se vean obligados a prescindir de una u otra. Es por ello por lo que la LOMCE plantea que la lengua cooficial tendrá un trato homólogo al de la lengua castellana en aquellas comunidades autónomas que tengan. Tal y como se especifica en el apartado 9.4, que corresponde al artículo 18 donde dice que:

4. Los alumnos y alumnas deben cursar el área Lengua Cooficial y Literatura en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica en aquellas Comunidades Autónomas que posean dicha lengua cooficial, si bien podrán estar exentos de cursar o de ser evaluados de dicha área en las condiciones establecidas en la normativa autonómica correspondiente. El área Lengua Cooficial y Literatura recibirá un tratamiento análogo al del área Lengua Castellana y Literatura. Además, los alumnos y alumnas podrán cursar algún área más en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, en función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, que podrán ser del bloque de asignaturas específicas no cursadas, profundización o

---

<sup>24</sup> La traducción del catalán sería: “Este proyecto de ley es fruto de la ofensiva nacionalizadora de vuestra mayoría absolutista, que no absoluta; de vuestra voluntad de imposición, que no de diálogo. Este proyecto de ley vulnera de forma fragante las competencias de Generalitat de Cataluña en materia educativa, en materia de enseñanza. Hace tiempo que lo perseguís, queréis enmendar lo que para vosotros es un error. Queréis dejarnos sin competencias”.

refuerzo de las áreas troncales, o áreas a determinar. (LOMCE, 2013, apartado 9.4)

Con las asignaturas de libre configuración autonómica se pretende la flexibilización y el desarrollo de las competencias autonómicas en materia educativa, permitiendo a las Comunidades Autónomas hacer uso de su libertad para plantear las propuestas curriculares que mejor se adapten a las necesidades de su alumnado.

Son muchos los grupos parlamentarios que ven en la manera en que se reparten las horas y la autoridad que tiene el gobierno y el Ministerio de Educación para fijar el horario de las asignaturas troncales y los diferentes aspectos de estas y de las asignaturas específicas, una disminución de las competencias por parte de las distintas Administraciones Educativas, y contemplan en la LOMCE un intento de control y homogenización que no respeta las particularidades de las Comunidades Autónomas, sino que recentraliza las competencias tal y como expresa Mendizabal (2013b):

Es palpable e insultante la visión uniformizadora del proyecto de ley, que no responde en absoluto a nuestras necesidades y que se sitúa fuera de nuestra realidad social y lingüística, un gravísimo retroceso en la educación de nuestros hijos e hijas. Carece del más mínimo análisis de las realidades educativas y de las diferencias que existen en el Estado, y se impone sin consulta y sin consenso con las administraciones o con los protagonistas directos, con la comunidad educativa. Es descaradamente invasora de nuestra capacidad de decidir y se abroga competencias educativas que no le corresponden, recortando nuestra soberanía y avanzando en la recentralización del Estado. Consideramos inadmisibile y antidemocrática esta involución en aspectos fundamentales: que sea el Estado quien diseñe el 50% de las asignaturas troncales de la enseñanza obligatoria y del

bachillerato, o que corran a cargo del Estado las pruebas de las evaluaciones finales de cada etapa, con el único fin de condicionar el currículum. (p. 9)

Contrario a esta visión o punto de vista es el presidente de ANPE, Fernández Guisado (2013) que ve en este 50% una posibilidad, una oportunidad, señalando que “garantizar al menos el 50 % del diseño curricular y horario de las materias troncales supone ceder el otro 50 % a las comunidades autónomas y a los centros” (p. 4).

En educación, como en otros muchos aspectos todo depende del prisma desde el que miremos, el vaso puede estar medio lleno o medio vacío. En este caso sucede algo similar. Puede entenderse que si el 50% del diseño curricular recae en el gobierno central este tiene un control muy grande sobre el mismo, o por el contrario puede verse como una oportunidad para las Comunidades Autónomas para utilizar el 50% que les corresponde de manera que puedan adaptar las enseñanzas a sus necesidades.

Con la LOMCE se pasa, como plantea Rodríguez Sánchez (2013b) de un modelo en el que se establecían las enseñanzas mínimas, como hacía la LOE, a un modelo vertical. Es decir, pasamos de una organización horizontal a vertical. Por su parte, el Portavoz del CiU en el Senado, Alturo (2013) indica que:

La LOMCE pretende un cambio de modelo de distribución de competencias que, cuando menos, es contrario a este espíritu constitucional del modelo tradicional de competencias compartidas, que podríamos denominar horizontal, en el que el Estado fija una parte común de estas competencias y las comunidades autónomas las restantes. Así, se pasa a un modelo de competencias repartidas completamente vertical, donde el Estado fija absolutamente el contenido, el horario mínimo y los criterios de evaluación de las asignaturas troncales, hasta el punto de que puede impedir, de facto, que las comunidades autónomas desarrollen políticas propias

en materia educativa. Esto merece especial atención en el ámbito de las comunidades autónomas con lengua propia puesto que las asignaturas de lengua cooficial y de Lengua y Literatura son relegadas al bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, cuando es evidente que, en el ámbito de la comunidad autónoma correspondiente, la lengua cooficial debería formar parte del bloque de asignaturas troncales, con un tratamiento curricular al mismo nivel que la lengua castellana. (p. 15)

Asimismo, como plasma Sánchez Herrero (2013):

Con la LOMCE el Gobierno quiere extender a todo el Estado un modelo educativo que algunas comunidades autónomas gobernadas por el Partido Popular han estado desarrollando durante estos años y que, como puede fácilmente comprobarse, se está demostrando como un modelo desastroso que está haciendo retroceder a estas comunidades, cuyos indicadores educativos no hacen otra cosa que empeorar, por mucho que quieran maquillarse los resultados que se obtienen. (p. 67)

Como se observa en el articulado de la LOMCE, esta es una ley que otorga muchas competencias al gobierno central al establecer por parte de estos las asignaturas troncales y parte de las específicas, con el pretexto, empleado a lo largo de toda ella de mejorar la calidad educativa. No obstante, como señalaban los miembros del grupo parlamentario vasco, no siempre es necesario tomar medidas al respecto, ya que como indican sus resultados son de los mejores que encontramos en el territorio español y, por tanto, no es necesario restarles competencias y modificar su curriculum, sino que debería imitarse la manera en que ellos hacen las cosas.

Tabla 29: Comparación las competencias compartidas desde el anteproyecto a la redacción final

Anteproyecto	Proyecto	Ley
<p><b>Artículo 6bis. Distribución de competencias.</b> Corresponde a la Administración General del Estado</p>	<p><b>Artículo 6bis. Distribución de competencias.</b> Corresponde al Gobierno</p>	
<p><b>Artículo 6bis. Distribución de competencias.</b> e) El diseño del currículo básico que garantice el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta ley orgánica</p>		<p><b>Artículo 6bis. Distribución de competencias.</b> e) El diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica.</p>
<p><b>Artículo 6bis. Distribución de competencias.</b>  1º) Determinar los contenidos y horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales</p>	<p><b>Artículo 6bis. Distribución de competencias.</b>  1º) Determinar los contenidos, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales.</p>	<p><b>Artículo 6bis. Distribución de competencias.</b>  1º) Determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales</p>
<p>3º) Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias</p>	<p>3º) Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas, en</p>	

correspondientes, en relación con los contenidos de los bloques de asignaturas troncales y específicas	relación con la evaluación final de Educación Primaria.	
	<p><b>Artículo 6bis. Distribución de competencias.</b></p> <p>b) Corresponderá al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en relación con las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato:</p> <p>1º) Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, en relación con los contenidos de los bloques de asignaturas troncales y específicas.</p> <p>2º) Determinar las características de las pruebas.</p> <p>3º) Diseñar las pruebas y establecer su contenido para cada convocatoria</p>	
<p><b>Artículo 6bis. Distribución de competencias.</b></p> <p>3º) Establecer directrices para orientar la metodología didáctica empleada en los centros docentes de su competencia</p>		<p><b>Artículo 6bis. Distribución de competencias.</b></p> <p>3º) Realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia</p>

	7.º) Establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.	
<b>Artículo 6bis. Distribución de competencias.</b>  5. Las Administraciones educativas fomentarán y potenciarán la autonomía de los centros, evaluarán sus resultados y aplicarán, en el caso de los centros sostenidos con fondos públicos, las medidas correctoras oportunas.	<b>Artículo 6bis. Distribución de competencias.</b>  5. Las Administraciones educativas fomentarán y potenciarán la autonomía de los centros, evaluarán sus resultados y aplicarán, en el caso de los centros sostenidos con fondos públicos, las medidas correctoras oportunas.  Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente ley.	<b>Artículo 6bis. Distribución de competencias.</b>  5. Las Administraciones educativas fomentarán y potenciarán la autonomía de los centros, evaluarán sus resultados y aplicarán los oportunos planes de actuación.  Los centros docentes desarrollarán y complementarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en uso de su autonomía, tal y como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley.

Fuente: elaboración propia

En conclusión, la transferencia de las competencias educativas se logró de manera completa con la LOE, mientras que la LOMCE lleva a cabo una distribución de las mismas mucho más restrictiva que la que se realizaba anteriormente, tal y como se verá con mayor detenimiento al realizar la comparativa entre ambas.

## **5. Comparación de las semejanzas y diferencias entre la Ley Orgánica de Educación y la Ley Orgánica para la Mejora Educativa**

Una vez analizados de manera pormenorizada e individualizada los distintos descriptores, a continuación se va a realizar la comparación de estos en las dos propuestas, siguiendo los mismos criterios y orden previamente establecidos.

Así pues, la primera comparación hace referencia a las diferencias existentes entre ambos preámbulos.

### **5.1 Preámbulo**

El análisis del preámbulo, tal y como ya se comentó, es una parte esencial para conocer cuáles son las líneas de referencia de la propuesta normativa. En él, se establecen los ejes de la reforma y se especifican cuáles son los aspectos más relevantes para los legisladores. No obstante, cabe destacar que son muchas las diferencias entre el primer preámbulo que se plantea, hasta llegar a la redacción final. En este sentido, en líneas generales se puede señalar que el primero es el más puro, el que mayor verdad tiene, en el que verdaderamente se reflejan las ideas clave de los legisladores, mientras que la redacción final es fruto de consensos y cesiones por parte de aquellos, y del mismo modo, se recogen propuestas que no aparecían en la redacción inicial.

Si nos centramos en la LOE, una de las ideas clave que plantea en su preámbulo es que se inscribe dentro del marco de la LODE de 1985 y la LGE de 1970, en las que se entendía la educación como un servicio público, siendo este esencial para la comunidad

y que, por tanto, debía ser accesible para todos. Sin embargo, esto aparece por primera vez en la redacción final, no constando ni en el anteproyecto ni en el proyecto de la Ley.

Asimismo, el preámbulo refleja que “el servicio público de la educación puede ser prestado por los poderes públicos y por la iniciativa social, como garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la libertad de enseñanza” (LOE, 2006, preámbulo).

Los orígenes de nuestro sistema educativo y el acceso tardío de todo el alumnado, nos llevó a que en la década de los 90 -entiéndase los años de 1990 al 2000- se introdujese la necesidad de mejorar la calidad educativa. Este es un hecho que tarde o temprano llega a todos los sistemas educativos. En un primer momento se hace necesaria la extensión de la escolarización, llegando a todos los estratos sociales y una vez conseguido este objetivo se hace necesario un aumento de la calidad. En el caso del sistema educativo español, es a comienzos del siglo XXI cuando el discurso de la calidad educativa va cobrando relevancia, pero entendiendo que el principio de calidad debe llegar a todos sin exclusiones. Tal y como explicaban Pedró y Puig (1999) “si el tema principal del debate educativo a lo largo de la década de los años sesenta fue la igualdad de oportunidades, los eslóganes para la década de los ochenta giraron en torno a la calidad” (p. 163). Es decir, se lleva a cabo un cambio radical en la manera en que se enfoca el sistema educativo y la educación en general, fomentando ahora una versión basada en la calidad.

Por ello, la LOE plantea calidad y equidad como principios indisociables justificando que esto es posible, ya que las evaluaciones internacionales han puesto de manifiesto que calidad y equidad no son términos contrapuestos, sino que pueden combinarse, entendiendo como indica Carnoy (2001) que la educación es un instrumento que va a permitir la movilidad social.

La búsqueda tanto de la calidad como de la equidad van a ser piezas clave a lo largo de las dos propuestas. Estas son entendidas como dos tensiones que van tirando hacia un lado u otro, fomentando más una o la otra, pero buscando un equilibrio entre ambas posiciones. En este sentido, el preámbulo de la LOMCE también habla de los conceptos de calidad y equidad como dos caras de una misma moneda. No obstante, fomenta la calidad e interpreta que no es posible la equidad si el sistema iguala en la mediocridad o desidia, entendiendo que la calidad es un elemento esencial para garantizar el derecho a la educación. Por ello, Carnoy (2005) consideraba que:

las reformas que se enfocan al mejoramiento de la calidad de la educación —si se llevan a cabo de maneras particulares— podrían mejorar el acceso a niveles superiores de educación para grupos de clases socioeconómicas bajas que inician con desventajas y que se alejan más debido a la baja calidad de su educación primaria y secundaria. (p. 4)

Dicho de otra manera, la LOE considera que si el sistema educativo no es equitativo no será un sistema de calidad, mientras que la LOMCE lo enfoca al contrario, si no hay calidad no es posible la equidad, ya que igualará en la desidia y la mediocridad.

Si seguimos analizando, el preámbulo de la LOE nos habla de que esta se basa en tres principios básicos que derivaron del debate previo que se realizó con diversas organizaciones representadas en los Consejos Escolares del Estado y Autonómicos a partir del documento <<Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate>> publicado por el Ministerio de Educación y Ciencia en septiembre de 2004.

El primero de estos principios es lograr una educación de calidad en todos los niveles del sistema educativo y para toda la ciudadanía. En un primer momento, el

preámbulo reflejaba que se debía proporcionar una educación de calidad, especialmente en la educación básica. Esta redacción inicial fue modificada en el proyecto hablando ya de la exigencia de proporcionar una educación de calidad en todos los niveles del Sistema Educativo. Con esta redacción ya está evidenciando la relevancia que tiene para los legisladores tener un sistema educativo que propicie la calidad no solo en las etapas de enseñanza obligatoria, sino en todos los niveles.

El segundo principio es lograr la colaboración de todos los agentes para conseguir alcanzar el primer principio. La LOE fomenta el principio del esfuerzo compartido, partiendo del axioma de que para alcanzar el éxito educativo no basta con el esfuerzo del alumnado, sino que además de este es necesaria la colaboración de todos los componentes de la Comunidad Educativa, considerando que la responsable última de la calidad del sistema educativo es la sociedad en su conjunto. Ambas propuestas, tanto la LOE como la LOMCE, comparten la idea de la necesidad de implicar a toda la población. En el caso de la LOMCE se señala que: “la transformación de la educación no depende sólo del sistema educativo. Es toda la sociedad la que tiene que asumir un papel activo” (LOMCE, 2013, preámbulo).

El esfuerzo compartido es otro de los elementos trascendentales de la LOE, que se fue gestando junto a la misma y que por tanto no aparece en los documentos previos, sino directamente en la redacción final.

Dentro de este principio, el preámbulo de la LOE también contempla la importancia de la distribución equitativa de la escolarización del alumnado. En el caso de la LOMCE, se presta especial atención al fomento de la calidad, entendiendo la educación como un instrumento de movilidad social, que genere en los y las jóvenes aspiraciones y permita superar barreras tanto sociales como económicas.

El tercer principio en el que se basa la LOE es el compromiso con los objetivos educativos planteados por la Unión Europea. En este sentido, se pretende basar la economía en el conocimiento, logrando que esta sea más competitiva y dinámica, buscando un crecimiento económico sostenido que permita la mejora del empleo.

Para ello tanto la Unión Europea como la UNESCO proponen la mejora de la calidad educativa y de la eficacia de los sistemas, siendo para esto necesaria la formación docente. La LOMCE plantea ideas similares en relación con la importancia de la formación del profesorado.

A lo largo del preámbulo de ambas Leyes educativas se reflejan los elementos esenciales de ambas propuestas, destacando los que posteriormente se van a desarrollar en el articulado, explicando brevemente las líneas básicas y el planteamiento que se tiene al respecto.

Uno de los elementos clave que reflejan ambos preámbulos es la relevancia de la equidad y la igualdad de oportunidades. Como ya se ha comentado, para la LOE este es uno de los principios esenciales de la reforma. En ambos podemos observar que es necesario mejorar la calidad del sistema educativo español. En el caso de la LOE se establece la necesidad de fomentar la equidad como un factor de calidad. La LOMCE también considera de gran relevancia la igualdad, pero difiere en la manera de entenderla puesto que consideran que no se puede aceptar un sistema educativo que para lograr una mayor equidad iguale en la desidia.

Con la LOE se busca fomentar la cohesión social, proponiendo una formación que permita convertir el alumnado en ciudadanos activos y participativos. Además, se promueve la formación en valores, lo que permitirá favorecer la cohesión social ya que

se trabajará para evitar la promoción de conductas xenófobas, racistas, homófobas, etc. Se trata de compensar las desigualdades a través de la educación.

La LOE concibe la educación como una escalera social, que va a permitir a las personas que tengan menos recursos continuar estudiando y formándose. Hace décadas solamente tenían acceso a los estudios secundarios y superiores aquellos alumnos que pertenecían a familias que disponían de recursos. Hablamos de alumnos puesto que en la mayor parte de los casos eran hombres los que accedían a la Universidad. En la actualidad esto ha cambiado y tanto hombres como mujeres acceden a estudios superiores sean de la índole que sean. Del mismo modo, ya no solamente los hijos de familias de clase alta pueden acceder a estudios superiores, sino que gracias a las medidas tomadas en pro de una mayor equidad y de la compensación de las desigualdades todo el alumnado puede tener acceso a estudios superiores gracias al sistema de becas que hay implantado en estos momentos.

Otra de las medidas adoptadas por la LOE para poder compensar dichas desigualdades son los programas específicos que se llevarán a cabo en zonas geográficas o centros donde resulte necesaria una intervención educativa compensatoria. Cada centro es único, tiene unas particularidades derivadas del contexto en el que se sitúe, así como de su alumnado concreto. Las medidas que se adopten para compensar las desigualdades no serán las mismas en un lugar que en otro, ya que los centros, así como el alumnado no necesitan los mismos recursos para poder tener las mismas oportunidades. El alumnado que asiste a los centros situados en barrios socioeconómicos altos, en líneas generales no requieren tantos recursos como pueden ser becas de comedor o de transporte que aquellos que están situados en barrios de acción preferente o en zonas rurales. Generalmente en el primero de los casos la mayor parte de las familias van a tener una renta superior y, por tanto, no van a requerir tantos recursos para poder tener un acceso efectivo al sistema. No

obstante, en zonas rurales, es posible que no todas las localidades dispongan de un centro educativo y que el alumnado tenga que desplazarse varios kilómetros para poder asistir a la escuela, por ello es esencial que se les dote de los recursos necesarios para poder asistir en igualdad de condiciones.

Otra de las medidas de atención a la diversidad que plantea la LOE son los programas de refuerzo, los de ampliación y los programas de diversificación para aquel alumnado que no es capaz de alcanzar las competencias. Al igual que cada centro es diferente, cada alumno o alumna también lo será, es por ello por lo que cada uno va a requerir una atención específica, ya sea porque no son capaces de alcanzar las capacidades o al contrario porque son demasiado competentes y requieren una ampliación de los contenidos. El preámbulo de la LOMCE también plantea su relevancia, es por ello, por lo que hace referencia al refuerzo de los contenidos instrumentales y la flexibilidad de trayectorias. Una vez más, la LOMCE esboza la relevancia de no rebajar el nivel que debe alcanzar todo el alumnado y promueve la calidad educativa, por esta razón favorece la flexibilidad de trayectorias de tal manera que aquellos alumnos con mayores dificultades pueden ser derivados hacia una trayectoria más vinculada al ámbito laboral que le permita su desarrollo integral, basándose en capacidades más prácticas, evitando también de este modo que el alumnado que presenta mayores dificultades abandone el sistema educativo de manera prematura.

La LOMCE también promueve la simplificación curricular. Esta idea se basa en las recomendaciones de la Unión Europea, que indican que es beneficioso proporcionar al alumnado una base sólida de conocimientos que garantice la adquisición de las competencias básicas. Por tanto, no se trata de que el alumnado deba alcanzar una gran cantidad de conocimientos, no es necesaria la memorización de infinidad de fechas y datos, sino que lo que se está promoviendo es ajustar los contenidos a aquellos que tienen

una mayor significatividad y que les permita la aplicación de los mismos, desarrollando por tanto las competencias básicas o clave.

Esto nos lleva a hablar de las competencias, las cuales como ya se ha comentado aparecen por primera vez en la LOE y son modificadas por la LOMCE. En ambos casos se plantea que deben estar integradas en el curriculum y, por tanto, dotarlas de significatividad. Las competencias suponen un cambio en la metodología y en la adquisición de los contenidos, a los cuales, se les debe dar una aplicabilidad práctica. En estrecha vinculación con las competencias aparece el aprendizaje a lo largo de la vida. Ambos conceptos guardan relación puesto que uno de los objetivos de las competencias es promover que el alumnado sea competente, es decir, que sea capaz de aplicar lo aprendido en las organizaciones educativas a su vida diaria. Esto incluye que deben dotarlos de la capacidad de seguir formándose y adquiriendo nuevos conocimientos ya sea dentro del propio sistema educativo o fuera del mismo.

Para lograr este aprendizaje a lo largo de la vida y la capacidad para lograr que los alumnos y alumnas alcancen la formación integral se potencia el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Ambas Leyes Educativas hacen referencia a la relevancia del empleo y desarrollo de las TIC.

Vivimos en la sociedad del conocimiento, como bien reflejan las propuestas, y por tanto, las tecnologías forman parte del día a día del alumnado, del profesorado y de la comunidad educativa en su conjunto. Además, las tecnologías nos van a permitir, tal y como indican construir un entorno de aprendizaje abierto, fomentando no solo la educación formal, sino abriendo nuevas posibilidades formativas, sobre todo a través de plataformas digitales y formación a distancia, aunque también nos ofrecen la posibilidad

de formarnos utilizándolas como herramienta tecnológica que fomenta y facilita el aprendizaje.

El preámbulo de la LOMCE presta especial atención al uso de las TIC, entendiéndolas no solo como una fuente de aprendizaje, sino concibiéndolas como una fuente de motivación. Se entiende por tanto que las TIC van a permitir la mejora en el aprendizaje teniendo en cuenta que cuando el alumnado está motivado aprende más y mejor. Además, también se refleja su relevancia a la hora de poder realizar actividades tanto de refuerzo como de ampliación que van a permitir adaptar el proceso de enseñanza-aprendizaje a las necesidades y capacidades del alumnado. De este modo, a través de las posibilidades que nos ofrecen las tecnologías, podemos facilitar actividades para alcanzar las competencias a aquellos alumnos y alumnas que no han asumido todavía las competencias y mejorarlas y ampliarlas a aquellas que sí las han adquirido. Además, nos permiten trabajar de otra manera y fomentar el desarrollo de las competencias, aplicándolas no solamente a actividades académicas sino formándolos para su vida diaria.

Se debe tener en cuenta que una gran parte del alumnado tiene acceso a ordenadores, smartphones, tablets... el acceso generalizado a Internet pone al alcance del alumnado gran cantidad de información. Esto hace necesario que se les forme en un uso responsable, ya que en muchas ocasiones no están preparados para emplearlos de manera correcta. Siguiendo con la línea argumental del uso de las tecnologías, del desarrollo de las competencias clave y de la relevancia de la formación a lo largo de toda la vida, se hace necesario formar al alumnado para ser capaz de emplear todas las herramientas que tienen a su disposición para poder llevar a cabo dicha tarea.

Otra de las posibilidades que ofrecen las tecnologías y que se señala en el preámbulo de la LOMCE es la formación del profesorado, que deberá tener en cuenta que

la formación inicial no es suficiente y se requiere que se sigan formando para adaptarse a los cambios y a las nuevas demandas que se le realizan al sistema educativo. Gracias al uso de las tecnologías es posible compatibilizar la vida personal y profesional ya que pone a su disposición formación no presencial, así como cursos online abiertos tipo MOOC, etc.

Esta formación docente es otro de los elementos clave en el preámbulo de las dos leyes educativas, entendiendo que los docentes van a ser una pieza clave para lograr una formación integral del alumnado. Asimismo, es necesario que el profesorado este en continua formación para que responda a las demandas del alumnado y de este modo poder responder a las necesidades individuales de cada uno de sus alumnos y alumnas, logrando desarrollar sus potencialidades. Para la LOE, los docentes van a ser esenciales a la hora de lograr una educación de calidad basada en la equidad, entendiendo que es necesario que el profesorado esté a la última, y sea capaz de responder a las nuevas demandas sociales. No obstante, también se enfrentan a una gran dificultad y es que el profesorado “no cuenta con un sistema real de incentivos y estímulos que le permitan mejorar su desempeño” (Díaz Barriga e Inclán Espinosa, 2001, p. 37), esto dificulta en ocasiones que continúen formándose y actualizando sus competencias, ya que no disponen de los medios, ni les suponen beneficios más allá de su buen hacer y la autosatisfacción por el trabajo bien realizado. Esto se debe a que la profesión docente no cuenta con medidas que les permitan el reconocimiento y el ascenso social, no se valora de manera específica su continua formación y actualización, sino que esto recae sobre su voluntad y vocación.

Por último, la participación es otra de las piezas clave de la LOE, en la que se entiende que es esencial formar al alumnado para que sean capaces de participar e insertarse correctamente en la sociedad. La LOE, a diferencia de la LOMCE que ve al alumnado como futuros trabajadores, contempla al alumnado como la ciudadanía del

futuro y por tanto, entiende que es esencial una formación integral que incluya la participación, la reflexión, el debate, etc. Por esta razón, el preámbulo de la LOE establece la importancia de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos. En ella se fomentará la creación de un espacio de reflexión y análisis de las características de la democracia. Tal y como sucede con otros muchos aspectos, la explicación que realiza al respecto el anteproyecto es mucho más breve. En un primer momento solo se cita la materia como una novedad, mientras que en la redacción final se refiere a ella bajo la premisa de que se pretende situar la preocupación por la ciudadanía en un lugar muy destacado dentro del conjunto de las actividades educativas, con diferente denominación en relación con la edad del alumnado y la naturaleza de los contenidos (LOE, 2006, preámbulo).

La LOE entiende que para que esto sea posible y tenga una verdadera carga curricular es necesario que sea una materia, esto se debe a que parte de una ideología democrático-participativa y como plantea Del Águila (1996) los partidarios de esta corriente aspiran a que la participación sea el centro de sus argumentaciones. Por ello se le da tanta relevancia desde la reforma, entendiendo que es necesario contar con un espacio específico que permita el trabajo intensivo de elementos tan esenciales para ellos como la participación o el fomento de la democracia.

En el caso de la LOMCE, esta tiene una ideología basada en una tradición liberal-conservadora, donde se entiende que cada uno es el mejor juez de si mismo, y que la democracia debe ser representativa, y por tanto, llevada a cabo por políticos expertos. Esto los lleva a considerar que no es necesario que exista una asignatura como tal para poder fomentar la participación y la reflexión, y que, se puede trabajar de manera transversal. Además, plantea que así se está favoreciendo la libertad personal al trabajarse de este modo.

Otro de los aspectos interesantes al respecto es la relación entre la formación en valores y la educación ciudadana con el trabajo de las competencias básicas o clave, puesto que se cree que el desarrollo de ellas va a permitir el fomento de los valores, especialmente en el caso de las competencias sociales y cívicas, ya que para su consecución es clave el trabajo de la participación, la reflexión y el fomento y estudio de los valores democráticos.

Por último, la LOMCE presta especial consideración a la implicación de todos los agentes en el proceso. Aunque como se verá más adelante el alumnado y su esfuerzo van a ser un eje fundamental en la LOMCE. En su preámbulo se señala la importancia de la participación de todos los agentes. Especial relevancia cobra el papel de las familias como primeros responsables en la educación de sus hijos.

Estas son en líneas generales, los elementos más destacados que aparecen en los preámbulos de ambas Leyes Educativas y que ahora se procederá a analizar y comparar de manera pormenorizada, puesto que en el preámbulo se han establecido las líneas marco que se desarrollan en el articulado. Destaca, como se irá viendo, que en realidad existen algunas incongruencias entre las ideas que se plantean en el preámbulo y el articulado.

Tabla 30: Comparación de los preámbulos de la LOE y la LOMCE

LOE	LOMCE
Entiende la Educación como un servicio público	Tiene una visión mercantilista del término educación
Una de sus finalidades es mejorar la calidad educativa en todo el sistema educativo, sin exclusiones de ningún tipo. Es decir, busca la educación para todos en todos los niveles educativos.	La calidad es un elemento clave a la hora de garantizar el derecho a la educación
	La calidad es un instrumento de movilidad social
Considera que la equidad y la calidad son conceptos indisolubles y uno no es posible sin el otro.	No es posible la equidad si el sistema iguala en la mediocridad o la desidia
Fomenta el esfuerzo compartido entendiendo que no basta con el esfuerzo solamente del alumnado, sino de toda la sociedad	Se centra en la cultura del esfuerzo
	Se da una gran relevancia a las familias, entendiendo que estas son las máximas responsables de la educación de sus hijos e hijas
Plantea programas de refuerzo y ampliación, así como programas de diversificación curricular.	Fomenta el refuerzo de contenidos instrumentales
	Flexibilidad de trayectorias
	Uno de sus elementos clave es la simplificación curricular
Relevancia de la Formación del profesorado para mejorar la formación del alumnado y atender a sus características y necesidades	Se promueve la formación continua del profesorado entendiendo que no basta con su formación inicial.
El alumnado esta considerado como ciudadanos o fututos ciudadanos	El alumnado se considera como futuro trabajador

Fuente: Elaboración propia

## 5.2 Los objetivos de la LOE y la LOMCE

Los objetivos de las reformas educativas que se están trabajando ya se han podido entrever al analizar su preámbulo ya que en él se han establecido las líneas fundamentales de las propuestas. No obstante, en estos momentos se realizará una síntesis de ellos de una manera pormenorizada.

En el caso de ambas propuestas, tal y como está sucediendo en la mayor parte de los países desarrollados, la reforma se emprende bajo la premisa de mejorar la calidad educativa. No es posible tener un sistema educativo que no tenga en cuenta la necesidad de fomentar la calidad educativa y de buscar la mejora. Es por ello por lo que tanto la LOE como la LOMCE parten del axioma de la necesidad de mejorar la calidad educativa.

Sin embargo, a pesar de que este es el objetivo clave de ambas propuestas, en la práctica no lo plantean de la misma manera. La LOE busca el fomento de la calidad relacionándolo con la equidad, puesto que como ya se ha comentado y se verá con mayor detenimiento al hablar del apartado de calidad, se parte de la idea de que un sistema inequitativo no puede ser un sistema de calidad.

Sansegundo (2004) planteaba los objetivos de la LOE en la Comisión de Educación del Congreso de los Diputados indicando que los “tres principios básicos: educación de calidad para todos, firme compromiso con los objetivos educativos europeos y esfuerzo compartido para educar a todos y entre todos” (pp. 2-3). De esta manera la que fue Ministra de Educación mientras se estaba fraguando la LOE expresaba cuáles eran los objetivos que se fomentaban en la misma, es decir, cuáles eran las finalidades y las razones que justificaban llevar a cabo la redacción de una nueva reforma educativa.

Por tanto, la LOE se basa prioritariamente en tres objetivos: calidad con equidad, esfuerzo compartido, y compromiso con los objetivos europeos.

En relación con la calidad, es la máxima de la mayor parte de las reformas educativas que se están emprendiendo en los últimos años, no obstante, el enfoque de calidad que se tiene en la LOE parte de la idea de que se debe buscar una calidad basada en los principios de equidad e igualdad.

Moreno Burriel (2005), entonces Presidente Nacional de Enseñanza de CSI-CSIF, expresaba su opinión durante su comparecencia frente a la Comisión de Educación del Congreso indicando que: “la LOE se asienta en tres principios fundamentales: calidad, colaboración de todos y asunción de compromisos de la Unión Europea” (p. 34). Se trata, de lograr la máxima calidad educativa de manera equitativa entendiendo que la primera no es posible sin la segunda, partiendo de la idea de que toda la sociedad debe colaborar en la educación de los más jóvenes y que además esta no puede ir desligada de lo que se está llevando a cabo en los países vecinos, sino que debemos ir todos de la mano para poder responder a las demandas que se están realizando a nivel global. Ya que como señalan Díaz Barriga e Inclán Espinosa (2001) “como parte del proceso de modernización, los sistemas educativos han tendido a contener elementos homologables entre sí” (p. 25).

Asimismo, se fomenta el máximo desarrollo de todas las capacidades, favoreciendo la adaptación de la educación, que permita la formación integral de todo el alumnado independientemente de sus características socio-psicológicas, así como familiares, de desarrollo, etc. Cada miembro del grupo es único e irrepetible y, por tanto, presentará unas necesidades educativas concretas, es por ello por lo que se hace necesaria la adaptación de los objetivos, contenidos, competencias, metodologías, criterios de

evaluación, etc. para permitir que todos los alumnos y alumnas se desarrollen de la mejor manera posible.

A pesar de que con la LOE se pretenden lograr muchos objetivos, en su preámbulo, así como en las intervenciones que se llevaron a cabo por parte del gobierno durante el proceso de elaboración y aprobación se presta especial consideración a tres objetivos o ejes para la reforma:

1. Buscar la calidad con equidad
2. Esfuerzo compartido
3. Compromiso con los objetivos europeos

A partir de estos tres ejes se articulan la mayor parte de las propuestas y novedades que aparecen en la LOE.

Por su parte, la LOMCE estructuraba sus objetivos en 5 propuestas:

1. Derecho a la Educación y permanencia del sistema
2. Flexibilidad y transitabilidad del sistema
3. Autonomía de las Administraciones educativas y de los centros
4. Determinación de un tronco común de la enseñanza
5. Equilibrio. Orientar el sistema educativo hacia los retos del siglo XXI.

Que la LOE se estructure en tres ejes y la LOMCE en cinco no implica que ambas propuestas no reflejen ideas bastante similares, más bien al contrario, en ambas encontramos plasmados todos estos elementos.

Para la primera de estas la calidad -aunque no lo indique en su nombre- es un elemento esencial, partiendo de la perspectiva de que no se puede dejar a ningún alumno o alumna atrás, sino que se debe individualizar la enseñanza de manera que sea posible

adaptarla a las necesidades concretas de cada uno de ellos. Algunos consideran que en realidad lo que está planteando la LOE es volver al modelo planteado previamente en el que se dirige a determinado grupo de estudiantes hacia los programas de diversificación curricular, así lo expresaba el Secretario General de la Confederación Unión Sindical Obrera (USO) Federación de Enseñanza en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso, Fernández Santillana (2005) al indicar que “las propuestas que a nuestro juicio contiene el proyecto de ley es volver otra vez a la diversificación curricular para determinados alumnos” (p. 17). Con esto muestra su disconformidad a la manera en que la LOE plantea la adaptación de la enseñanza al alumnado con mayores necesidades educativas.

Por otro lado, esto guarda estrecha vinculación con los objetivos de la LOMCE cuya prioridad es aumentar la calidad educativa. El entonces ministro Wert (2013a) explicaba que el primer pilar de la LOMCE:

es la garantía del derecho a la educación de nuestros niños y jóvenes, así como asegurar lo máximo posible el afianzamiento de la permanencia del alumno en el sistema, en el itinerario formativo, de tal suerte que, por un lado, complete el conjunto de competencias indispensables para desenvolverse con razonable dignidad en el ámbito profesional y social, y por otro, y no menos importante que lo anterior, le sirva como fundamento para un proceso de formación a lo largo de la vida, que es otra de las características esenciales del cambio experimentado por la educación en el curso de los últimos años. (p. 3)

Al analizar las palabras de Wert, vemos como se habla de la necesidad de permanencia del alumnado dentro del sistema, y es que desde la LOMCE se parte del axioma de que es necesario rebajar las tasas de fracaso y abandono escolar temprano,

puesto que no es posible tener un sistema educativo de calidad con las tasas que tiene España de ambos elementos. Por ello, la LOMCE entiende que para lograr la calidad educativa es necesario, tal y como ya planteaba la LOE, dar al alumnado aquello que requiere para que estos puedan permanecer dentro del sistema, de manera que las tasas se vean reducidas y sean capaces no solamente de aprovechar la formación inicial, sino de insertarse de manera efectiva en el sistema laboral y tener las estrategias necesarias para poder continuar formándose a lo largo de toda la vida.

Para que esto sea posible crea una serie de itinerarios formativos, que desde el gobierno se plantean como pasarelas y que en ningún caso el alumnado va a tomar una decisión irreversible, y se le va encaminando desde edades tempranas hacia aquellos itinerarios en los que se considera que va a obtener buenos resultados. Con ello lo que se busca es que todo el alumnado finalice los estudios y obtenga un título, lo que en la teoría resulta muy importante ya que vivimos en una sociedad en la que la necesidad de los títulos es una realidad, ya que la meritocracia es un fenómeno que va en aumento. No obstante, en la práctica se ha visto como dependiendo del itinerario hacia el que se encamine al alumnado estos titularán en Educación Secundaria Obligatoria o no lo harán. Esto supone, por un lado, que al menos los alumnos están dentro del centro y recibiendo formación, lo que resulta de gran relevancia, no obstante, cuando finalizan dichos estudios no obtienen la titulación ya que no han alcanzado los mínimos necesarios para ello, sino que han seguido distintos tipos de adaptaciones que no les permiten titular. No obstante, esta perspectiva del sistema educativo continúa dando a este alumnado que tiene mayores necesidades la posibilidad de sentirse parte del sistema, de formarse y les abre unas perspectivas, que, aunque pueden considerarse en algunos casos insuficientes, antes no tenían.

Ambas propuestas pretenden mejorar la calidad educativa y permitir que todo el alumnado desarrolle sus capacidades, aunque las fórmulas que utilizan para ello difieren.

Otro de los objetivos que planteaba la LOE es el esfuerzo compartido, entendiendo que el proceso de aprendizaje del alumnado no puede recaer solamente en este, sino que toda la sociedad debe formar parte del mismo. Se trata de una concepción abierta del proceso de enseñanza-aprendizaje, interpretando que la formación no es solo responsabilidad de las instituciones educativas formales sino también en las no formales y las informales. Se entiende, como planteaba Sansegundo (2004) que al mejorar los resultados individuales también mejorarán los resultados sociales.

En el caso de la LOMCE también habla del esfuerzo, pero en este caso no se está haciendo referencia al esfuerzo compartido, sino a la cultura del esfuerzo. De acuerdo con la ideología de esfuerzo será el trabajo individual, la implicación y el propio interés particular el que funcionará como motor de la sociedad (Moya, 2014).

En contra de esta posición se pronunciaba el Secretario Nacional CIG-ENSINO y miembro del Consejo Escolar del Estado el señor Francisco Xesús Anxo Louzao (2013) que manifestaba en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso de los Diputados que “el verdadero motivo de la Lomce es impregnar todo el sistema educativo de los principios que sustentan la ideología neoliberal y así avanzar hacia la privatización y la mercantilización de la educación” (p. 12).

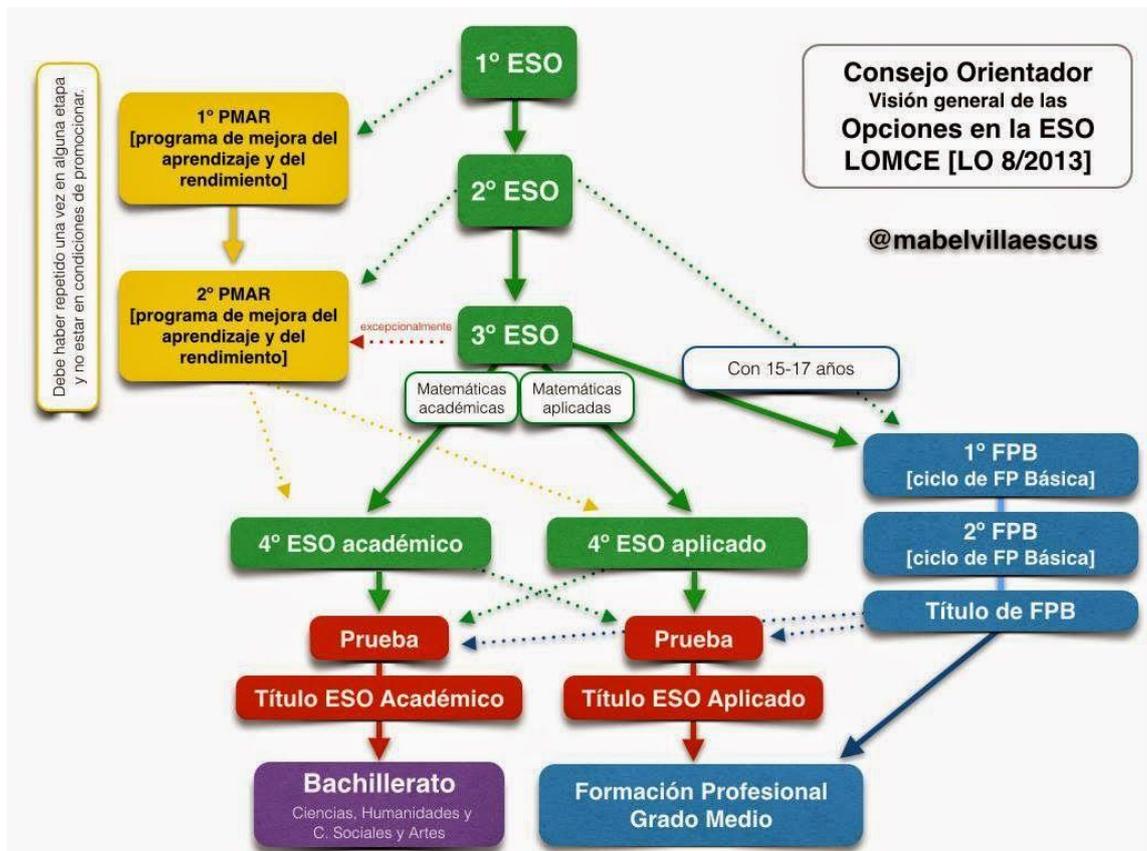
Por otro lado, el tercer eje de la LOE, que coincide con uno de los de la LOMCE es el firme compromiso con los objetivos europeos.

Así lo expresaba la Ministra de Educación María Jesús Sansegundo al presentar la propuesta de la LOE en la Comisión de Educación y Ciencia:

El segundo principio [...]se centra en el compromiso con las ambiciosas metas educativas europeas. En la búsqueda de la sociedad del conocimiento se han destacado en la Unión objetivos de expansión educativa, por ejemplo, elevar el porcentaje de titulados de bachillerato o formación profesional, y no se han descuidado objetivos de calidad, como indicadores de conocimientos, de comprensión lectora o de equilibrio entre el capital humano de los sexos. Si los jóvenes de diversos países pueden conseguir estos objetivos con el apoyo de profesores, familias y administraciones, tiene que ser posible lograrlo en España. Tampoco podemos olvidar los objetivos europeos relativos al impulso de una ciudadanía activa. En nuestro informe hemos dedicado dos capítulos a la educación en valores. En el primero se propone una nueva área de educación para la ciudadanía, que nos incorpore la tendencia internacional de reforzamiento de las enseñanzas de ética personal y social consideradas cada día más importantes. (Sansegundo, 2004, p. 3).

Como se puede ver, desde el Ministerio de Educación se estaba poniendo el énfasis en distintos elementos que se vienen destacando en Europa desde hace años. En primer lugar, se hace referencia a la expansión educativa, entendiendo la necesidad de aumentar el número de titulados tanto en bachillerato como en Formación Profesional. La LOMCE también tiene entre sus objetivos la reducción de las tasas de fracaso escolar y abandono temprano del Sistema Educativo.

Figura 10: Opciones en educación secundaria con la LOMCE



Fuente: CEFIRE de Educación Inclusiva

Para ello plantea la modernización de la Formación Profesional, estableciendo los ciclos de Formación Profesional Básica. Así lo expresaba Gomendio (2013a):

Otro objetivo de la Lomce es modernizar la formación profesional. En primer lugar, se suprime el requisito de curso o prueba de acceso desde formación profesional de grado medio a grado superior y se sustituye por un procedimiento de admisión al centro. (p. 5)

Con esto lo que se pretende es facilitar el acceso a la Formación Profesional, de tal modo, que alumnado que antes al finalizar la etapa de Educación Secundaria Obligatoria abandonaba los estudios ahora tenga mayores facilidades para matricularse y continuar con su formación.

Asimismo, la LOMCE plantea la especialización en ramas como una vía para reducir el fracaso escolar, es decir, se generan itinerarios que van a permitir que el alumnado escoja el que mejor se adapte a sus capacidades y necesidades. Con ello lo que se busca es que aquellos alumnos y alumnas con mayores dificultades en las ramas puramente académicas encuentren otras posibilidades con otros enfoques. Esto supone un arma de doble filo, ya que por un lado se les abren nuevas posibilidades pero también se les está enfocando hacia una vía, que aunque se dice que no es una decisión irreversible, si presenta posteriormente dificultades si se considera que no ha sido la mejor vía posible.

El Ministro Wert (2013a) lo explicaba indicando que:

El segundo pilar que sustenta la ley es la flexibilidad y la transitabilidad del sistema. Llamamos flexibilidad a otorgar al estudiante, al chico o la chica, la capacidad de elegir el itinerario que más se ajuste no solo a sus capacidades —no hay una visión determinista de las capacidades—, sino a sus intereses y a sus necesidades a través de vías alternativas, dotadas todas ellas de la misma dignidad y del mismo valor, a través de una diversificación y anticipación de los itinerarios, cuyo detalle todos podremos explorar en el curso de esta intervención, pero cuya filosofía todos conocemos. (p. 4)

Con ello lo que se pretende es dignificar y dotar de atractivo a la formación profesional, y al mismo tiempo trabajar para reducir el fracaso escolar y el abandono temprano, dando a cada uno de los alumnos la posibilidad de cursar los estudios que mejor se adapten a sus necesidades.

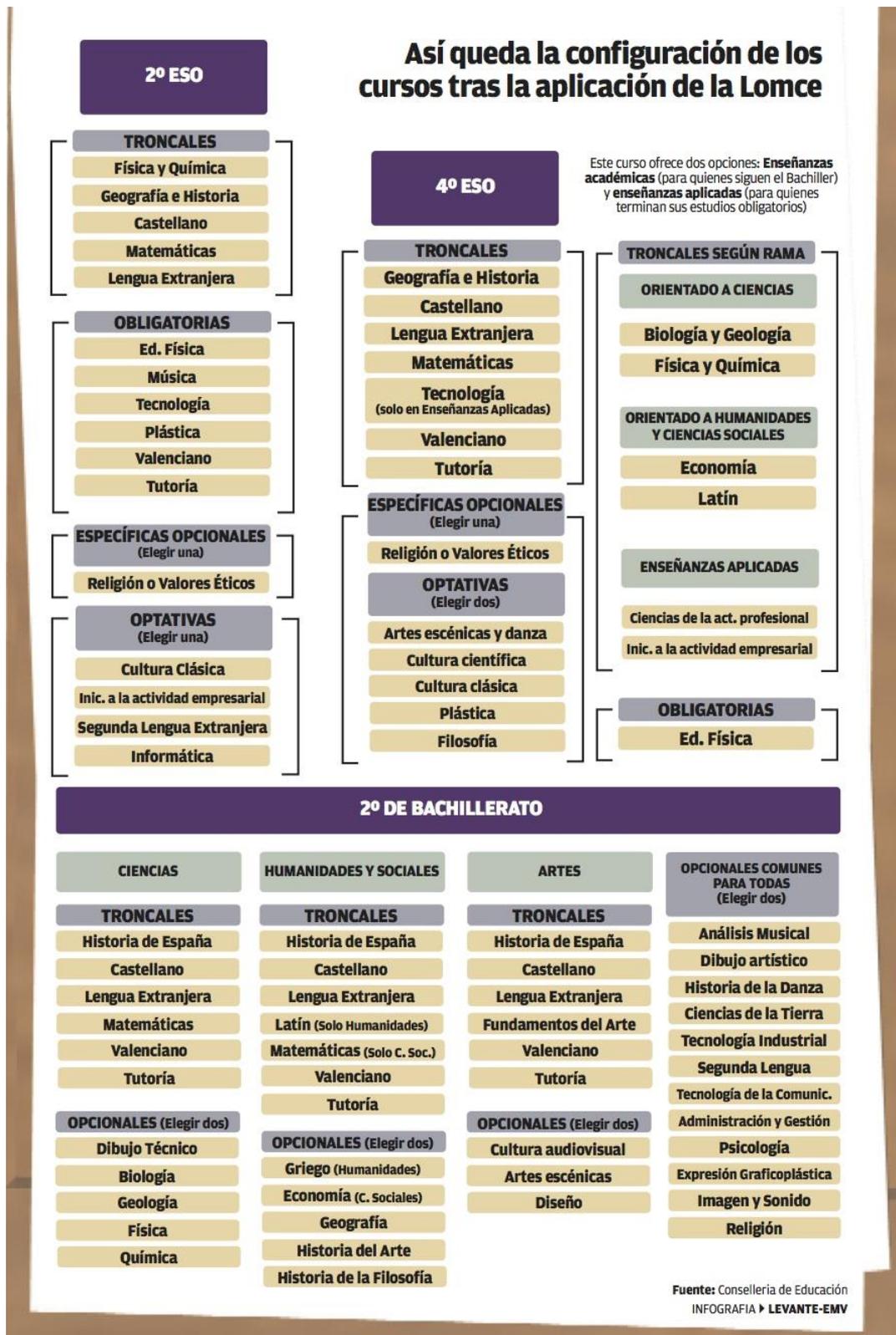
Paralelamente a la creación de los diversos itinerarios la LOMCE propone la determinación de un tronco común de la enseñanza. Desde Europa se viene señalando la relevancia de proponer un tronco común. En el caso de la Ley que nos ocupa, se plantea

una distribución de las materias dividiéndolas entre troncales, específicas y de libre configuración autonómica.

Gomendio (2013a) explica como una de las novedades y propuestas de la LOMCE que:

Uno de los pilares centrales de la reforma descansa sobre una nueva configuración del currículo de educación primaria, secundaria obligatoria y bachillerato, que se distribuye en tres bloques de asignaturas. Se garantiza una mínima carga lectiva y contenidos mínimos en aquellas materias que deben ser comunes a todos los alumnos, que se incluyen en el bloque de asignaturas troncales. El bloque de asignaturas específicas permite una mayor autonomía a la hora de fijar horarios y contenidos de las asignaturas, así como para conformar su oferta. El bloque de asignaturas de libre configuración autonómica supone el mayor nivel de autonomía, en el que las administraciones educativas y en su caso los centros pueden ofrecer asignaturas de diseño propio. (p. 5)

Figura 11: Estructuración de las materias en el primer curso de aplicación de la LOMCE en la Comunidad Valenciana



Fuente: Bouiali, 21 de agosto de 2016, Levante-EMV.

El Ministro Wert explicaba en la Comisión de Educación del Congreso de los Diputados que el cuarto pilar de la LOMCE se basa en la determinación de un tronco común de la enseñanza, así como en la señalización de los aprendizajes gracias a las evaluaciones, tanto diagnósticas como finales basándose en un enfoque competencial (Wert, 2013a).

Con la división de las materias en las diversas categorías comentadas se está realizando una estandarización de la educación, y como suele suceder, no todos están de acuerdo, ya que dicha distribución no encaja de la misma manera en todas las Comunidades Autónomas y así lo expresaba Mendizabal (2013a) en la Comisión de Educación al señalar que los objetivos planteados no responden a las necesidades educativas de las comunidades educativas vascas.

Como se ha comentado anteriormente, una de las mayores dificultades a las que se enfrentan las reformas educativas en España se debe a que las competencias educativas están transferidas a las diferentes comunidades, por tanto, desde el gobierno central se debe realizar una propuesta que permita que la formación que reciben los y las estudiantes en cualquier punto del país sea la misma y a la vez que se adapte a las necesidades y características concretas de la Comunidad Autónoma en la que se está implementando.

No se puede obviar que la sociedad ha cambiado y que estamos inmersos en la sociedad del conocimiento, por ello es de gran importancia la formación del alumnado y tanto la LOE como la LOMCE prestan especial atención a reducir el fracaso escolar a través de la elevación de las tasas de titulados tanto en Formación Profesional como en Bachillerato.

Por otro lado, y en estrecha vinculación con los objetivos europeos, se encuentra la necesidad de fomentar la formación cívica. Para ello la LOE, siguiendo la

recomendación europea incluyó la asignatura de Educación para la Ciudadanía tanto en la etapa de Educación Primaria como en Secundaria Obligatoria. La formación cívica es un aspecto que preocupa mucho en Europa y, por tanto, se está prestando especial atención a la necesidad de formar en estos aspectos a los jóvenes que están hoy en día en el sistema educativo. No obstante, la postura que han adoptado al respecto ambas propuestas difiere significativamente, como se verá más adelante.

Por último, tal y como indicaba el Secretario General de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, Campos (2005) la LOE “es una ley que apuesta por Europa, que atiende los objetivos de Lisboa, que apuesta por la calidad, la igualdad y también por la autonomía organizativa y pedagógica” (p. 10).

En el caso de la LOMCE, se tiene en alta consideración las recomendaciones e ideas que se están realizando desde Europa, así como desde organizaciones supranacionales, por ello es una Ley que al menos en sus principios, tal y como explican sus artífices, pretende responder a las necesidades europeas. Entre estos objetivos que se vienen promoviendo destaca especialmente el fomento de la autonomía. Para la LOMCE este es uno de sus pilares básicos y como tal lo defendía el ministro Wert (2012) cuando comentaba que:

El cuarto elemento de esta reforma se refiere a dotar de más autonomía a los centros docentes. También las comparativas internacionales nos ponen de manifiesto que el grado de autonomía del que gozan los centros en España es netamente inferior a aquel del que gozan los centros en los países de la Unión europea y de la OCDE. (p. 6)

Es decir, que se justifica o especifica la necesidad de aumentar la autonomía de los centros docentes a partir de los resultados obtenidos en las comparativas

internacionales. Esto implica que no se está realizando esta acción por iniciativa propia, sino que en realidad responde a una necesidad que se transmite desde organizaciones supranacionales. Se fomenta el aumento de la autonomía desde una doble vertiente: por un lado, se dota a las Comunidades Autónomas de mayores capacidades y por otro, los centros también ven fomentada su autonomía puesto que como explicaba Gomendio (2013a) serán los encargados de seleccionar opciones y vías, así como de fijar la oferta de las asignaturas de libre configuración autonómica y específicas. No obstante, este incremento de la autonomía se verá con mayor detenimiento más adelante.

Estos son en grandes líneas los principales objetivos que se plantean tanto la LOE como la LOMCE y a lo largo de las siguientes páginas veremos cómo se desarrollan a lo largo de su articulado.

Tabla 31: Comparación entre los objetivos de la LOE y la LOMCE

LOE	LOMCE
Educación de calidad para todos	Derecho a la educación y permanencia en el sistema
	Flexibilidad y transitabilidad del sistema
	Establecimiento de un tronco común de la enseñanza basado en un enfoque competencial
Compromiso con los objetivos europeos	Busca orientar el sistema educativo hacia los retos del siglo XXI
Esfuerzo compartido para educar a todos entre todos	Aumento de la autonomía en todos sus ámbitos

Fuente: Elaboración propia

Una vez analizados y comparados los preámbulos de ambas leyes, pasemos a ver en que se asemejan y diferencian en relación con el término calidad.

### 5.3 La calidad educativa

El término calidad tiene una gran complejidad puesto que implica cantidad de factores interrelacionados. Algunos de ellos muy visibles y otros que pasan desapercibidos. Al hablar de calidad educativa, cabe recordar que el término de calidad se ha adaptado del mundo empresarial, dándole entrada al ámbito escolar. Por ello, tal y como plantea Farré Roure (2005) “no hay por tanto una única llave que nos dé calidad de la educación ni que abra la puerta a la transformación profunda del sistema educativo que hoy requiere nuestra sociedad” (p. 52). Esto implica que no hay una fórmula mágica para lograr potenciar la calidad, por ello, al analizar las medidas que aplica una reforma educativa para aumentarla vemos una amalgama de acciones que se interrelacionan creando un entramado que va empapando tanto la LOE como la LOMCE. Sin embargo, las dos reformas parten de axiomas muy distintos de la misma. Como se analizará a continuación, la LOE tiene una fuerte influencia de la socialdemocracia y de la tercera vía, mientras que la LOMCE se baña en corrientes tanto neoliberales como neoconservadoras.

Desde este axioma, se observa como la LOE parte de un enfoque de la calidad entendida desde una doble vertiente, por un lado, desde una perspectiva individual y por otra social. Bernal (2014) considera que la LOE parte de “la exigencia de proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos de ambos sexos, en todos los niveles del sistema educativo” (p. 64).

Tal y como indica Serna Masiá (2005b):

promover una educación y una formación de calidad para todos los jóvenes de 12 a 18 ó 20 años es indispensable para lograr un futuro mejor, y constituye un antídoto contra la exclusión social en el plano local, nacional y mundial. (p. 10)

Por tanto, no se trata de fomentar una escuela de mínimos, sino que como esboza Carnoy (2005) se trata de “mejorar el acceso a niveles superiores de educación para grupos de clases socioeconómicas bajas que inician con desventajas y que se alejan más debido a la baja calidad de su educación primaria y secundaria” (p. 3). Es decir, de dar a todos la posibilidad de alcanzar y desarrollar todo su potencial. La LOE busca una educación de calidad para todos, independientemente de sus circunstancias.

Como se puede ver, la perspectiva que se diseña por parte de la LOE se basa en la idea de que la calidad en el ámbito educativo no puede ser para unos pocos privilegiados, sino que todos sin importar sexo, edad, raza o condición socioeconómica tienen derecho a recibir una educación de calidad que les permita desarrollar sus potencialidades, entendiendo la educación como un mecanismo que permite por un lado contrarrestar el fracaso escolar y, por otro, como señalaba la presidenta de la CEAPA, Abelló (2005) conjugar la calidad con la equidad garantizando la igualdad de oportunidades y la inclusión educativa.

En el caso de la LOMCE se parte de una visión mercantilista de la educación. Como plasman San Martín (2006) y Díez (2013) en Bernal (2014):

parte de una concepción que define los problemas del sistema educativo como crisis de eficiencia, eficacia y productividad, es decir, como problemas cuantitativos y gerenciales. No de inputs, es decir, no de falta de recursos, sino de

outputs, resultados que han de ser obtenidos con menos recursos. (San Martín, 2006; E, Díez, 2013:54). (Bernal, 2014, p. 42)

Se enfoca todo desde una perspectiva de los resultados y por tanto se entiende que la mejora de la educación y la calidad pasa por llevar a cabo actuaciones mensurables, partiendo de la perspectiva de que todo aquello que no se puede medir o apreciar a través de un test no tiene relevancia<sup>25</sup>.

Relacionado con esta manera de entender la calidad, se añade que los resultados que está obteniendo el sistema educativo español en las evaluaciones internacionales no son suficientemente buenos. Carnoy (2001) esboza que “la calidad se mide sobre todo en función del éxito del alumno” (p. 101) y esto se mide a través de las evaluaciones externas realizadas por el alumnado.

Se puede observar cómo, mientras que la LOE conjuga la calidad con la equidad, la LOMCE fomenta la excelencia y la eficacia basándose en los resultados individuales del alumnado, resultados sobre todo medibles a través de las evaluaciones externas. No obstante, tal y como sugiere Pérez Gómez (2014) “es fácil entender que incrementar el nivel o la exigencia de estándares comunes cada vez más exigentes no garantiza la mejora de la calidad de los aprendizajes si los estándares son erróneos o equivocados” (p. 65). No se trata de añadir y añadir contenidos. El alumnado no es un recipiente que se tenga

---

<sup>25</sup> Esta necesidad de poner una nota numérica a todo lo que sucede dentro de las organizaciones educativas ha llevado a los docentes a la realización de rúbricas de manera compulsiva que les permita numerar la actitud, el comportamiento, la implicación en el aula, la participación, el correcto uso de los materiales, etc. Restando de este modo tiempo a las labores pedagógicas como formarse o preparar materiales. Con ello no se pretende plantear que no sea necesario evaluar todo el proceso de enseñanza-aprendizaje y que los instrumentos deben ser lo más precisos y fiables posibles, sino que se pretende resaltar el aumento de la complejidad de la labor docente con la LOMCE.

que llenar de conocimientos, sino que hay que tener en consideración qué se quiere enseñar y para qué.

No todos están de acuerdo con la perspectiva desarrollada por la LOMCE, puesto que dentro de los centros docentes existen gran cantidad de factores que influyen en la calidad educativa y que no son fácilmente cuantificables como el clima del aula, la participación, la implicación, el trabajo e implicación de las familias, etc. Por tanto, no todos están de acuerdo en medir la calidad educativa tal y como plantea la LOMCE a partir de outputs, sobre todo si se tiene en cuenta que no todo el alumnado tiene el mismo punto de partida.

En términos similares se expresa Mendizabal (2013a) al señalar que:

la Lomce plantea un concepto de calidad educativa que no compartimos. En nuestra opinión, calidad consiste en garantizar el éxito escolar a todo el alumnado, asegurando para ello recursos, procesos, organización e intercambio de experiencias para de esta manera construir un sistema educativo para todos y todas. (p. 13)

Tienen, por tanto, un enfoque similar al que se traza en la LOE. Fueron muchos los partidos que mostraron su desacuerdo frente a esta perspectiva clientelar y basada en los outputs que esboza la LOMCE puesto que supone centrar la calidad educativa, o al menos esta esfera de la calidad en las evaluaciones. Evaluaciones en la mayor parte de los casos realizadas por agentes externos a los centros que crean un test o una prueba de las llamadas de lápiz y papel y son los propios docentes quienes se tienen que encargar de implementarlas, teniendo incluso en algunos casos que corregirlas de acuerdo a los ítems y valores que les imponen desde fuera. Esto, como se verá al hablar de las evaluaciones externas tiene sus puntos positivos y sus puntos negativos, ya que por un

lado nos da una visión de la escuela imparcial, aunque por otro solamente se están evaluando determinados tipos de aprendizajes y de contenidos. Además, al escoger los ítems a evaluar en muchas ocasiones se está favoreciendo a un determinado grupo social y no a otros. Además, se plantean desde una perspectiva concreta y deja de lado otros muchos conocimientos que pueden resultar muy interesantes y no se tienen en consideración.

Opiniones similares expresaba Sánchez Robles (2013):

la Lomce presenta una visión equivocada de la calidad educativa, en nuestra opinión, planteándola exclusivamente en términos de mejora en los resultados académicos de los alumnos, cuando una de las principales características que identifican a un sistema educativo de calidad es la equidad: equidad de acceso, equidad de trayectoria y equidad de resultados. (pp. 14-15)

Como se puede ver en la opinión expresada por Isabel Sánchez como portavoz del Partido Nacionalista Vasco (PNV) en la Comisión de Educación del Congreso de los Diputados, no todos los partidos están de acuerdo con este enfoque. Esto se debe, entre otras razones a que desde la LOMCE se propone una reforma basada en la aplicación de “buenas prácticas” de otros países que han obtenido buenos resultados en las evaluaciones externas entendiendo que los bajos resultados en determinados ítems que valora, entre otras pruebas, PISA, son los que justifican la necesidad de una reforma educativa ya que el nivel educativo de nuestros jóvenes no es suficientemente elevado de acuerdo con estos estándares<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Poco importa, como se analizará al hablar de la equidad, si nuestro sistema educativo es equitativo o cuáles son sus niveles de equidad o inequidad, ya que en este sentido, lo relevante son los resultados obtenidos.

Al explicar las razones por las que es necesario llevar a cabo una reforma, desde el Partido Popular se expone cuáles son los motivos que los han llevado a la redacción de la LOMCE. En este sentido, y tal y como su propio nombre indica, la razón principal para ello ha sido aumentar la calidad educativa, y por tanto esta va a ser el eje fundamental sobre el que se edifica toda la propuesta. Entre las actuaciones que se van a realizar para lograr aumentar la misma encontramos diversas y muy variadas.

Bernal (2014) y Peral Guerra (2013) señalan que lo que la LOMCE pretende es la aplicación de buenas prácticas de países que han mejorado la educación: simplificación del currículo; homogeneización de conocimientos comunes; refuerzo de conocimientos instrumentales; flexibilización de trayectorias; evaluaciones externas censales, desarrollo de sistemas de evaluación censal y externa; formación profesional básica y dual; autonomía y especialización de los centros; transparencia de resultados y rendición de cuentas; incentivo del esfuerzo; y reconocer a las familias como primeros responsables en la educación de sus hijos.

Se trata de una gran cantidad de medidas basadas en reforzar un tronco común de la enseñanza, dando una mayor relevancia unas determinadas asignaturas <sup>27</sup> y por tanto, a unos contenidos concretos.

Otro de los factores que determinan la calidad educativa en los que hace un gran hincapié la LOMCE es en la mejora de los resultados de las pruebas externas, entendiendo que son estas evaluaciones las que nos permiten conocer cuál es realmente el nivel de

---

<sup>27</sup> Estas asignaturas son las que pasarán a considerarse como troncales y cuya carga curricular y contenidos a desarrollar, objetivos y criterios de evaluación vienen determinados por el Ministerio de Educación. Estas materias guardan una estrecha relación con aquellos aspectos académicos que van a ser evaluados posteriormente en pruebas externas, tanto las realizadas por organizaciones supranacionales, como las nuevas evaluaciones finales realizadas por el Ministerio de Educación en las diferentes etapas educativas.

nuestro sistema educativo, sin tener en cuenta que estas pruebas sólo contabilizan determinados aspectos de los muchos que se trabajan dentro de las organizaciones educativas. Llegados a este punto merece la pena recordar que fue la LOE la que introdujo -como se explicará más adelante con mayor detenimiento- las evaluaciones externas, pero se realizaban en cuarto de primaria y en segundo de la ESO, se trataba, por tanto, de evaluaciones de diagnóstico, mientras que las que se proponen aquí tienen carácter final<sup>28</sup>.

Entender la calidad de un sistema teniendo en cuenta de manera casi exclusiva los resultados de los test tiene una serie de desventajas y es que, tal y como plantea López Cortiñas (2013) esto antepone la competitividad a la formación integral del alumnado. En este sentido, si lo único importante es el resultado del test, o en el vocabulario de las escuelas, el retrato del centro a través de estas evaluaciones, los docentes van a centrar su metodología en aquellos contenidos que van a ser evaluados dejando de lado aspectos procedimentales y actitudinales esenciales para la formación integral del alumnado.

En contra de esta visión de la calidad se expresaba Cámara Villar (2013) al señalar que:

La calidad y la equidad en la educación no pueden separarse. La calidad no va prioritariamente aparejada a la mejora de las calificaciones obtenidas en exámenes y reválidas que acaban enfocadas a obtener esos rendimientos, sino al aprendizaje real y complejo y, en definitiva, a la formación que los alumnos adquieran en su paso por el sistema educativo para el desarrollo integral de su personalidad, en un marco de libertad e igualdad que garantice la inclusión social. Serían mucho más

---

<sup>28</sup> No me detendré en este momento a señalar cuales son las principales diferencias entre las evaluaciones que plantean cada una de las reformas puesto que posteriormente hay un apartado que hace referencia a ello de manera específica.

adecuadas y efectivas las evaluaciones de diagnóstico y orientación que permitirían reajustar el sistema. (p. 36)

La concepción de la calidad en la que se basa la LOMCE se debe, a que estamos inmersos en un proceso de globalización económica y política donde el pensamiento neoliberal presiona significativamente y por ello los Estados se ven condicionados para llevar a cabo reformas con carácter tecnológico y eficientista donde prima lo cuantitativo frente a lo cualitativo, el corto plazo y la forma en lugar del fondo (Coll, 1998).

Contrastan ambas posturas, puesto que mientras que la LOE propone una educación basada en la equidad, cuyo binomio es inseparable ya que sin equidad la calidad no es posible, la LOMCE centra la calidad en unos determinados ítems que solo pueden ser medibles a través de pruebas o exámenes, dejando de lado muchos aspectos esenciales para la formación integral del alumnado, ya que no se trata sólo de formarlos de acuerdo con las demandas del sistema productivo sino de preparar para el futuro dotando al alumnado de aquellas herramientas esenciales para que sea capaz de desarrollarse una vez finalizada su escolarización básica de manera autónoma. López Cortiñas (2013) indica en relación con la LOMCE que presenta una visión muy restringida de la calidad educativa “uniendo calidad a calificaciones obtenidas en exámenes y/o pruebas, ya sean internas o externas, lo que empobrece el sentido de la educación” (p. 29).

Otro de los objetivos de la LOMCE es reducir las tasas de fracaso escolar, puesto que ningún sistema educativo se puede considerar de calidad si tiene unas elevadas tasas de abandono temprano y de fracaso escolar. Es por ello por lo que se refuerza tanto la Formación Profesional Básica como la Formación Dual. En este sentido, lo que se pretende es una segregación temprana, permitiendo a los alumnos y alumnas con mayores

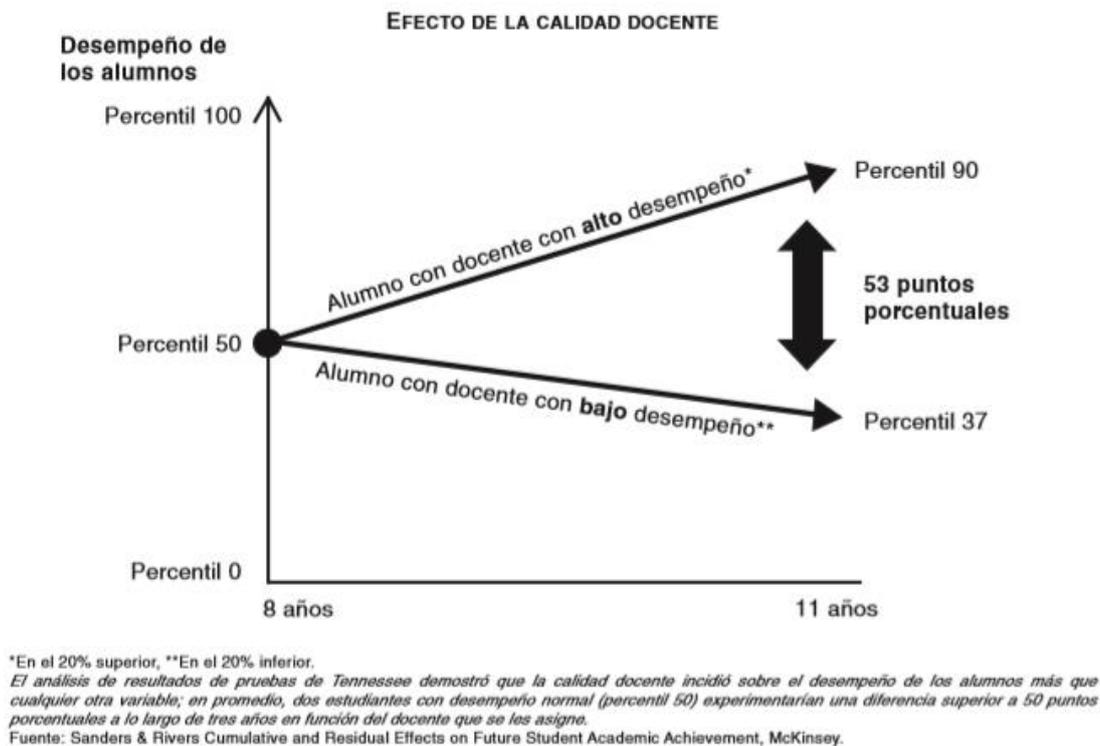
dificultades orientar su formación académica hacia la Formación Profesional Básica y titulándolos de forma que se reduzcan las tasas de fracaso escolar.

Además, otro de los elementos considerados de calidad educativa y a los que ambas reformas prestan especial atención, aunque de manera significativamente diferente es al profesorado y su formación. El profesorado es un factor clave en cualquier reforma y una de las principales dificultades a las que se puede enfrentar una reforma, es su falta de adaptación a los cambios planteados y esto la puede llevar al fracaso. Esto supone en muchas ocasiones un gran lastre y se debe, entre otras razones, a que los docentes no forman parte del equipo que plantea la reforma, no se les forma para que sean capaces de aplicar las novedades y en muchas ocasiones se sienten solos, abandonados y frustrados frente a los cambios que plantean. Claro ejemplo de ello sucede en ambas propuestas con las competencias básicas o clave (dependiendo de la Ley Educativa). Cuando entraron en vigor suponían un cambio en la metodología y la programación y los docentes que debían implementar los cambios no conocían qué eran o cómo llevar a cabo las modificaciones que se planteaban.

La redacción de la LOE presta una especial atención a la relevancia de la formación del profesorado, entendiendo que este es un elemento esencial para lograr la tan ansiada calidad educativa, puesto que sin unos docentes preparados para hacer bien su labor es imposible, y por ello habla de la especialización docente y de la relevancia del profesorado especialista.

La importancia del profesorado llega a tal punto que la LOE le dedica el Título III. Como indica López Rupérez (2009) “los alumnos de los buenos profesores obtienen resultados cuatro veces mejores que los de malos profesores y progresan a un ritmo tres veces más rápido” (p. 12). Así lo expresaba también el Informe Mckensy (2008)

Figura 12: Efecto de la calidad docente en el desempeño del alumnado



Fuente: Barber y Mourshed, 2008, p. 13.

Por ello resulta esencial la formación tanto inicial como continua de los mismos. En este sentido, los artículos 100 y 102 de la LOE establecen en el primer caso la formación inicial del profesorado y el segundo la formación permanente. En ellos se plantea que:

La formación inicial del profesorado se ajustará a las necesidades de titulación y cualificación requeridas por la ordenación general del sistema educativo. Su contenido garantizará la capacitación adecuada para afrontar los retos del sistema educativo y adaptar las enseñanzas a las nuevas necesidades formativas. (LOE, 2006, art. 100.1)

En relación con la formación continua se especifica que es un derecho y una obligación de todo el profesorado (LOE, 2006, art. 102.1). La LOMCE no modifica

ninguno de estos apartados, entendiendo que la formación del profesorado debe ser un elemento esencial. No obstante, es relevante tener en cuenta que a pesar de mantener el articulado de la LOE, en realidad la LOMCE supone un retroceso para el profesorado puesto que lejos de mejorar sus condiciones laborales, con la reforma propuesta por la LOMCE ve sus funciones ampliadas, sin que esto suponga ningún tipo de repercusión positiva y al mismo tiempo ve desprestigiado su trabajo al añadir las evaluaciones externas. Estas le transmiten la idea de falta de fiabilidad de su trabajo, pudiendo entenderse como una forma de control encubierto de la labor del profesorado.

El papel del docente se convierte en cierto modo en el de un burócrata que debe justificar cada una de sus acciones y a pesar de seguir contando con la libertad de cátedra esta se ve influenciada de manera significativa por aquello que van a evaluar al finalizar la etapa. Unas evaluaciones que además se pretendía que fuesen públicas. De este modo tendrían acceso a los resultados, sin tener en cuenta que no hay dos grupos iguales, que los ritmos no son los mismos y que cada alumno y alumna del aula tiene unas circunstancias y necesidades diferentes y por tanto, el docente debe adaptarse a las características del grupo y no siempre puede trabajar todo lo que le gustaría o el grupo no avanza al ritmo óptimo<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Dentro de las escuelas cada grupo es diferente del resto. No existen dos grupos que sean iguales y lo que funciona en uno puede ser un desastre en la clase de al lado. Cada alumno y alumna que forma el grupo tiene un bagaje y aporta al grupo unos determinados elementos. Por tanto, centrar la labor del docente en obtener buenos resultados en determinados ítems que van a ser evaluados por expertos educativos externos a la organización educativa, modifica la metodología, constriñe la labor del maestro o maestra y condiciona la manera en que se da clase ya que no puede centrarse en aquellos aspectos que realmente pueden resultar significativos para su alumnado, aquello que va a permitir su formación integral y su desarrollo crítico, sino que lo obliga a centrarse en las posibles preguntas que les van a realizar y a preparar dichas pruebas para que el centro obtenga buenos resultados.

Junto con los resultados de las evaluaciones externas otro de los aspectos relevantes para la LOMCE es el buen uso de los recursos. Constantemente se hace referencia por parte del equipo redactor de la LOMCE a las palabras eficacia y eficiencia como sinónimos de calidad. Bernal (2014) plantea que se aprecia como busca una escuela eficaz, eficiente y de calidad externalizando procesos del ámbito educativo a la empresa privada. Para mejorar la calidad se permite el acceso de las empresas privadas a las organizaciones escolares de tal modo que se pretende realizar un uso más eficaz de los recursos. Tanto es así que el artículo 109 de la LOE se ve modificado en el apartado 58 de la LOMCE introduciendo los principios de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos para poder garantizar la calidad educativa. El objetivo es lograr más con menos, es decir, la LOMCE propone fomentar la mejora de los resultados haciendo uso de menos recursos. Como idea puede sonar muy positivo puesto que si podemos mejorar la educación haciendo menores inversiones esto resulta beneficioso, el problema es que esto solamente es posible en determinados lugares y aspectos. Existen centros en los que por sus características es necesario realizar más inversiones y no es posible llevar a cabo la externalización de los servicios ya que puede que esto no sea rentable para las empresas, y por tanto, no van a querer llevarlo a cabo. No es lo mismo prestar el servicio de comedor en un centro con 200 comensales y cuyo alumnado pertenece a familias de clase media o media-alta, que en una escuela rural con 15 comensales y cuya renta familiar es baja o media-baja. En este sentido, la LOMCE y la LOE difieren significativamente, ya que la LOE considera que los recursos se deben utilizar correctamente, pero también es consciente de que existen centros cuyas particularidades requieren una mayor dotación de recursos que les permita desarrollar su labor de la mejor manera posible. Tanto es así que plantea una serie de artículos que permitan atender a este tipo de centros, tal y como veremos al hablar de equidad.

La autonomía también va a jugar un papel esencial en relación con la calidad educativa, entendiendo que se debe dotar a los centros y a los docentes de la mayor autonomía posible, permitiendo de este modo que cada organización se adapte a sus circunstancias y necesidades, mejorando de este modo la calidad. En ambos casos, este aumento de la autonomía se ha visto unido a un aumento de la rendición de cuentas. Se plantea pues que una mayor autonomía conlleva una mayor responsabilidad y por tanto los centros deben demostrar que están utilizando los recursos de manera eficiente. Esta idea se ve reforzada en la LOMCE en el artículo 122bis en relación con las acciones educativas que fomentan la calidad de los centros docentes.

1. Se promoverán acciones educativas a fomentar la calidad de los centros docentes, mediante el refuerzo de su autonomía y la potenciación de la función directiva, según lo establezcan el Gobierno y las Administraciones educativas. Dichas acciones comprenderán medidas honoríficas tendentes al reconocimiento de los centros, así como acciones de calidad educativa, que tendrán por objeto el fomento y la promoción de la calidad en los centros. (LOMCE, 2013, art. 122bis)

Como se puede observar en el artículo anterior, tanto la autonomía como la función directiva se consideran como medidas de promoción de la calidad, tal y como se verá con mayor detenimiento en los apartados correspondientes. Asimismo, este artículo plantea la posibilidad de la implementación de modelos de gestión, como los que propone el EFQM<sup>30</sup> en el ámbito educativo. Este mismo artículo se refiere también a la posibilidad de realizar un proyecto educativo de calidad.

---

<sup>30</sup> El modelo de calidad de EFQM viene de las siglas en inglés: European Foundation Quality Management.

3. El proyecto educativo de calidad supondrá la especialización de los centros docentes, que podrá comprender, entre otras, actuaciones tendentes a la especialización curricular, a la excelencia, a la formación docente, a la mejora del rendimiento escolar, a la atención del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, o a la aportación de recursos didácticos a plataformas digitales compartidas. (LOMCE, 2013, art. 122bis.4)

Este apartado refleja la relevancia de la especialización de los centros. Esto puede suponer una ventaja en determinados aspectos, creando centros educativos con un perfil determinado, posibilitando a las familias escoger de acuerdo con los elementos que consideren más relevantes. No obstante, si reflexionamos sobre esto, nos daremos cuenta de que a través de los proyectos de calidad se podrán crear centros especializados en TIC, en plurilingüismo, en atender a alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, etc. creando de este modo centros con un perfil determinado. Llama la atención la manera en que se hace referencia a la formación del profesorado, ya que no tiene ningún sentido que esta sea parte de la especialización de un centro, sino que como se ha comentado previamente, la formación permanente del profesorado no es sólo un derecho de estos sino una obligación. Por tanto, carece de sentido que un centro destaque por la formación de su profesorado cuando esto debería ser un elemento esencial en cualquier organización educativa. También destaca la especificación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, puesto que la LOE los define en el artículo 71.2 como aquellos alumnos que puedan presentar necesidades educativas especiales por dificultades específicas de aprendizaje, por altas capacidades intelectuales, por incorporación tardía al sistema educativo español, o por condiciones personales o de historia personal. A esta definición, la LOMCE -apartado 57- añade el alumnado con TDAH. En ambas propuestas se presta especial atención a que todos ellos alcancen el máximo desarrollo posible. Si creamos

centros especializados en determinadas necesidades, se dará una respuesta adaptada, el profesorado estará muy preparado para ello, pero se estarán creando centros a los que nadie querrá asistir a no ser que presenten esa necesidad en concreto. Además, las necesidades educativas especiales deberían considerarse como temporales e interactivas y por tanto, los alumnos, podrían dejar de tener la necesidad de hacer uso de los recursos.

Por último, aunque no por ello menos relevante, se hace referencia a la importancia de la evaluación como factor de calidad, entendiendo que todo aquello que no se evalúa, se devalúa. Como se verá en el apartado correspondiente a las evaluaciones, tanto la LOE como la LOMCE incorporan evaluaciones externas como factor de calidad, aunque no se trata sólo de la evaluación del alumnado, sino que todo debe ser evaluado, incluyendo y dotando de una gran relevancia a la evaluación de la función docente. Tanto es así que el artículo 106 de la LOE plantea la evaluación del profesorado como medida para mejorar la calidad de la enseñanza, aunque ésta será voluntaria para los docentes, es decir, que se presenta como una propuesta para la mejora del sistema, pero los docentes no van a estar obligados a realizar dicha evaluación<sup>31</sup>.

Durante el proceso de aprobación de la LOE, tanto en el Congreso como en el Senado se hizo referencia a la importancia de la evaluación. Es por ello por lo que Nasarre (2004) del grupo Popular planteaba que “la evaluación es un hecho determinante, no sólo la evaluación como medida de la realidad, sino como motor de la calidad” (p. 8). Este argumento, ya durante el proceso de elaboración de la LOE indicaba cuál era el punto de

---

<sup>31</sup> Desde que se aprobó en el año 2006 la LOE, son muchos los cambios que se han llevado a cabo dentro de las organizaciones educativas en pro de una mejora de la calidad. Aunque estas evaluaciones no son obligatorias para los centros, si que se ha visto aumentado dentro de las organizaciones educativas la autorreflexión y autoevaluación del profesorado, siendo un elemento esencial la evaluación de la función docente dentro de las programaciones didácticas del profesorado.

vista que tenía el Partido Popular respecto a la relevancia de la evaluación y su perspectiva.

Además de estas medidas de calidad educativa, ambas reformas plantean otros elementos considerados por ellas como aspectos a tener en cuenta para poder mejorarla. En este sentido, el papel que juega la dirección va a ser esencial para ejercer un liderazgo que permita a las instituciones educativas mejorar y dirigirse hacía un centro de calidad. Es por ello por lo que la figura del director -y todo su equipo- resultará esencial, tal y como se verá en apartados posteriores, sobre todo para lograr que los centros sean organizaciones con un clima positivo que propicie la convivencia, la seguridad y que permita a mejora.

Se debe tener en cuenta que lograr un sistema educativo de calidad no va a depender sólo del alumnado y de su resultado en las evaluaciones externas, sino que toda la comunidad educativa va a jugar un papel esencial en la consecución de los objetivos. Esta idea resulta clave para la LOE donde el esfuerzo compartido es un elemento básico, como se verá con posterioridad, puesto que como señala el vicepresidente de CANAE, Almarcha (2005) “la calidad de la enseñanza no radica en la calidad de los alumnos en un examen [...] el fracaso depende del entorno social y educativo que rodea a los alumnos” (p. 9).

Como se ha podido observar, el tema de la calidad educativa ha sido recurrente a lo largo del proceso de redacción tanto de la LOE como de la LOMCE entendiéndose en ambos casos la necesidad de España de lograr un sistema educativo de calidad, aunque no desde una misma perspectiva. Para la LOE la calidad educativa tiene una vertiente colectiva en la que importan una gran cantidad de factores relacionados con el ambiente educativo, y donde la consecución o no de un sistema educativo de calidad pasa por lograr

que todos los alumnos y alumnas puedan desarrollar sus capacidades, independientemente de su punto de partida, su origen o condiciones familiares. Por su parte, la LOMCE concibe la calidad educativa desde una perspectiva más mercantilista, enfocándola desde la necesidad de obtener buenos resultados y siempre con la vista puesta en qué nos dicen las organizaciones supranacionales o qué resultados obtiene el sistema educativo español en las pruebas que estas realizan. En este caso lo que importa es el alumno o la alumna y que este se esfuerce, pero no se presta mucha atención a si este alumnado dispone de las condiciones necesarias para poder desarrollarse plenamente, sino que todo se enfoca a partir de los resultados de este, sin tener en especial consideración las particularidades sociales e individuales, tal y como se promueve desde la ideología de la cultura del esfuerzo.

Tabla 32: Comparación entre el concepto de calidad en la LOE y la LOMCE

LOE	LOMCE
La calidad se entiende en una doble vertiente: individual y social	El término calidad se relaciona con los de eficacia y eficiencia. Es sinónimo de excelencia
Se fomenta la calidad para todos en todos los niveles educativos	La calidad se mide en resultados o outputs
La formación del profesorado es un elemento esencial para lograr la calidad educativa	Amplia las funciones del profesorado y le resta atribuciones porque todo queda condicionado a las evaluaciones externas
La autonomía está considerada como un elemento esencial para mejorar la calidad ya que permite atender a las características concretas y responder a las necesidades del alumnado	La autonomía lleva aparejada el aumento de la rendición de cuentas.
Se entiende que el aumento de la calidad educativa va a conllevar un beneficio social	Parte de la perspectiva de que el aumento de la autonomía supone la mejora del sujeto de manera individual

Fuente: Elaboración propia

Todo esto nos lleva a hablar del siguiente ítem a analizar y comparar, en este caso se hace referencia a cómo se presenta la equidad en ambas propuestas.

## 5.4 El tratamiento de la equidad en la LOE y la LOMCE

Vivimos en una sociedad heterogénea, donde la inmigración y la globalización hacen cada vez más común un mestizaje social que enriquece nuestras aulas y permite la interculturalidad. Esto supone la necesidad de gestionar mediante la diversificación el tratamiento educativo (Gómez Llorente, Coll, Mohedano, y Nieda, 1999) permitiendo de este modo dar una respuesta adaptada a las características actuales de las aulas educativas.

El término equidad resulta, tal y como pasaba anteriormente con la calidad, de gran complejidad. Aunque en muchas ocasiones, como ya se ha visto, se utiliza como sinónimo de igualdad, la equidad va un paso más allá. No se trata de igualdad de acceso, ni de igualdad de oportunidades, no se trata de dar a todos y todas lo mismo, sino de dar a cada uno aquello que necesita para poder obtener lo mejor de cada uno, se trata de darles la oportunidad de desarrollar al máximo sus potencialidades y para lograrlo es necesario aplicar políticas compensatorias puesto que como indican Barber y Moushed (2008) “el sistema debe garantizar que todos los niños, y no sólo algunos de ellos, tengan acceso a una excelente instrucción”. (p.38)

Las definiciones y modos de entender la equidad son variados. Para algunos, equidad consiste en que independientemente de su origen y condiciones, se de a todos los mismos recursos y posibilidades. Esta visión mantendrá el estatus social, puesto que de ese modo, las distancias sociales, económicas, etc. no se verán mermadas. Otra perspectiva de la equidad es dar más a aquellos que más lo necesitan, facilitando de este modo que todos tengan las mismas posibilidades, pudiendo hacer menores las distancias existentes de inicio.

Se debe tener en cuenta que las clases altas y medias altas son conscientes -en la mayor parte de los casos- de la importancia que tiene la formación y saben la relevancia

de hacer buenas inversiones. Si los padres y madres trabajan y sus hijos o hijas tienen dificultades disponen de los recursos para poder pagar academias, cuadernos de refuerzo, profesores particulares, etc. Por su parte, en muchas ocasiones, las familias de clases bajas no disponen de los recursos necesarios para poder ayudar a sus hijos e hijas, del mismo modo que no son capaces de ayudarles ellos mismos por falta de conocimientos necesarios, sobre todo al alcanzar niveles de enseñanza secundaria. A este hecho hay que añadir también que en los estratos sociales más bajos no se tiene la misma concienciación de la importancia de la educación, y que en muchas ocasiones las familias no le dan el valor social que esta tiene, todo ello sin añadir que todavía existen muchas familias que requieren del sueldo de sus descendientes y por tanto en el momento alcanzan la edad mínima para trabajar se les insta a abandonar las aulas y ayudar económicamente a las familias<sup>32</sup>, por ello es esencial que se promueva el valor social de la educación y se dé prioridad a la misma. Cabe recordar que esto forma parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entendiendo que con una mejor formación social se mejorarán otros aspectos, entre ellos la salud y descenderá la mortalidad.

Por otro lado, las medidas compensatorias son necesarias para garantizar que todo el alumnado, independientemente de su lugar de residencia —ya sea en la ciudad o en pequeños pueblos o aldeas— dispongan de las mismas posibilidades para desarrollar sus estudios y potencialidades.

---

<sup>32</sup> En determinados centros educativos como los centros CAES situados en barrios BAP es muy común ver como las familias no dan relevancia a la formación del alumnado y por tanto las tasas de absentismo son elevadas. Son familias que entienden que basta con una formación mínima y que ellos mismos no tienen un alto grado de estudios (muchos de ellos no han obtenido ni el título de educación obligatoria) y por tanto no le dan importancia a llevar a sus hijos e hijas a la escuela. Es más, en determinados casos, este hecho se acentúa todavía más cuando se analiza qué sucede entre los niños y las niñas, dando prioridad a que sean los niños los que estudien y dedicando menores esfuerzos a las niñas puesto que consideran que la labor de estas en la sociedad es menor y está supeditada a ayudar y trabajar para su marido.

Comparativamente la LOE y la LOMCE tienen una concepción diferenciada del término equidad. En primer lugar, ya desde el preámbulo se puede observar esta diversidad. La primera entiende la educación como un servicio público, planteándose la necesidad de que todos los niños y niñas, todos los jóvenes obtengan una educación de calidad sin tener en cuenta el nivel socio-económico o cultural de sus familias, mientras que en la LOMCE se parte de una idea de equidad relacionada con la igualdad de oportunidades. Cabe reseñar, como se ha visto previamente, que esta última entiende la educación desde un punto de vista mercantilista, externalizando servicios y tratando de invertir lo mínimo posible extrayendo el máximo beneficio. Es por ello por lo que al hablar de equidad encontramos grandes diferencias entre ambas propuestas.

La LOMCE define la equidad estableciendo que “solo un sistema educativo de calidad, inclusivo, integrador y exigente, garantiza la igualdad de oportunidades y hace efectiva la posibilidad de que cada alumno y alumna desarrolle el máximo de sus potencialidades” (LOMCE, 2013, preámbulo).

El concepto “desarrollo de sus potencialidades” se repitió de manera significativa durante el debate de elaboración de la misma en la Comisión de Educación por los distintos miembros del Partido Popular.

Estas mismas diferencias las podemos reconocer e identificar a lo largo del articulado modificando y dejando entrever, qué se entiende desde una perspectiva y desde la otra por equidad.

El artículo 1 de la LOE plantea “b) la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad” (LOE, 2006, art. 1b).

Con la LOMCE, este artículo fue modificado quedando redactado de la siguiente manera:

b) La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad (LOMCE, 2013, apartado 1, artículo 1b).

Si se analizan ambos artículos se puede observar cómo en su base ambos vienen a decir lo mismo, aunque la LOMCE habla con un mayor detenimiento de los elementos esenciales de la equidad, especificando los diversos aspectos a tener en cuenta, mientras que su predecesora lo explicaba en términos más ambiguos y abiertos que permitían incluir o no diferentes aspectos dentro de la misma.

Este mismo artículo en el apartado 1 también sufrió modificaciones. La redacción final de la LOE era la siguiente “1) El desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades y el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres” (LOE, 2006, art. 1. 1). En el caso de la LOMCE, la redacción fue modificada desde la proposición realizada en el anteproyecto donde se planteaba “1) El desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades y el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, así como la prevención de la violencia de género” (Anteproyecto LOMCE, 2012a, art. 1. 1) hasta llegar a la redacción final: “1) El desarrollo, en la escuela, de los valores que fomenten la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, así como la prevención de la violencia de género” (LOMCE, 2013, art. 1. 1).

Destaca el hecho de que desaparece la igualdad de Derechos y Oportunidades que reflejaba la LOE y la primera redacción de la LOMCE y se incorpora la prevención de la violencia de género<sup>33</sup>.

Otro de los artículos esenciales en cuanto al fomento de la equidad y que se mantiene sin modificar entre ambas propuestas es el artículo 11.1 donde hablando de los recursos educativos se indica que “el Estado promoverá acciones destinadas a favorecer que todos los alumnos puedan elegir las opciones educativas que deseen con independencia de su lugar de residencia, de acuerdo con los requisitos académicos establecidos en cada caso” (LOE, 2006, art.11.1).

Como se ha comentado previamente el lugar de residencia puede resultar un elemento clave a la hora de escoger en educación y sobre todo en relación con las oportunidades educativas, más si tenemos en cuenta que existen localidades que no disponen de centros educativos, instalaciones, etc. Es por ello que en cuanto al desarrollo de la equidad y con el fin de garantizar que todo el alumnado tenga acceso a una educación de calidad en igualdad de oportunidades este artículo resulta esencial ya que en las grandes ciudades existen muchas oportunidades educativas, mientras que es necesario que se den medidas que permitan a los alumnos y alumnas que residan en zonas sin recursos tener acceso a una educación de calidad en igualdad de oportunidades dotándolos de recursos y oportunidades necesarios, como transporte escolar, comedor, etc. Dentro de este mismo artículo, se hace referencia también a aquellas localidades que están situadas en zonas limítrofes, estableciendo dentro del principio de colaboración lazos con otras Administraciones Educativas que les permita acceder a organizaciones educativas

---

<sup>33</sup> Resulta relevante que se incluyan elementos que permitan prevenir la violencia de género puesto que cada vez es más frecuente encontrar casos de este tipo de violencia en edades más tempranas iniciándose casos de violencia de género durante las etapas de educación obligatoria, por ello resulta esencial que se desarrolle la prevención de estas conductas desde edades tempranas.

cercanas. Este hecho implica que en pro de la igualdad de oportunidades del alumnado se trabajará de manera coordinada y se facilitará el acceso al alumnado a centros de la Comunidad Autónoma colindante para garantizar y facilitar la igualdad de oportunidades.

En estrecha vinculación con lo que se acaba de comentar encontramos el título II que lleva por título *Equidad en Educación*, donde el capítulo 2 *Compensación de las desigualdades* desarrolla una serie de medidas que van a permitir atender a la diversidad del alumnado y tener en cuenta las dificultades que diferentes colectivos pueden tener por determinadas circunstancias y que les impiden acceder en igualdad de condiciones a la educación.

Por ello es necesario que se realicen una serie de actuaciones que les permita tener acceso y les dote de los recursos que les posibilite compensar las desigualdades existentes. Uno de los aspectos que desarrolla la LOE y mantiene la LOMCE son las desigualdades en el ámbito rural. Se debe tener en cuenta que las posibilidades educativas no son las mismas en los diferentes espacios y no deberían tener ventaja aquellos alumnos y alumnas que viven en las grandes urbes frente a aquel alumnado que habita en las zonas rurales, es por ello por lo que el artículo 82: *Igualdad de oportunidades en el ámbito rural* hace referencia a este hecho señalando que las Administraciones Educativas deberán tener en cuenta el carácter particular de la escuela rural y la dotará de los recursos necesarios para poder financiarla, garantizando de este modo la igualdad de oportunidades. Asimismo, en este mismo artículo se facilita la prestación de transporte escolar y comedor o internado en caso de ser necesario a aquellos alumnos y alumnas en cuya localidad no existan organizaciones educativas que les permita acceder a la educación básica.

Otra de las medidas de compensación educativa que promueve la LOE son las becas y ayudas al estudio. Estas son esenciales a la hora de garantizar el acceso en

igualdad de condiciones a los estudios, sobre todo en el caso de los postobligatorios. No obstante, no se trata solamente de las becas para acceder a estudios superiores, sino que les permite tener acceso en igualdad de condiciones también a la enseñanza básica.

1. Para garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación, los estudiantes en condiciones socioeconómicas desfavorables tendrán derecho a obtener becas y ayudas al estudio. En la enseñanza postobligatoria las becas y ayudas al estudio tendrán en cuenta además el rendimiento escolar de los alumnos. (LOE, 2006, art. 83.1)

Dentro de estas becas destacan de manera reseñable aquellas que les permiten la compra de material escolar, libros y comedor, ya que son las que van a garantizar que el alumnado tenga los recursos necesarios para poder acceder a las enseñanzas en igualdad de condiciones. Debemos tener en cuenta que son muchas las familias que no disponen de los recursos necesarios para poder comprar el material, más si cabe en aquellas Comunidades Autónomas en las que los libros de texto todavía no son gratuitos. Asimismo, las becas y ayudas resultan esenciales para aquellos alumnos y alumnas que para poder estudiar -ya sean enseñanzas obligatorias como postobligatorias- requieren desplazarse de su localidad o incluso por razones orográficas cambiar de residencia durante la semana escolar. Si este alumnado debiese costear el desplazamiento o la residencia no estaría en igualdad de condiciones y serían muchas las familias que optarían por no escolarizar a sus hijos e hijas y dejarlos en casa.

Esta idea está vinculada con lo que se expresaba previamente en relación con el concepto de educación, si sumamos el hecho de la baja importancia que le dan a la educación en determinados estratos y que algunos hechos podrían suponerles una carga económica importante, no dotarlos de un buen sistema de becas que les permita el acceso

gratuito y facilidades para ellos serían muchas las familias que fomentarían el abandono temprano<sup>34</sup>.

Otra de las medidas de compensación educativa aparece en el artículo 88 que habla de las garantías de gratuidad. Se trata de que en ningún caso las organizaciones educativas públicas o privadas concertadas podrán percibir cantidades de las familias por recibir las enseñanzas de carácter gratuito, imponer a las familias la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones, ni establecer servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas, que requieran aportación económica, por parte de las familias de los alumnos (LOE, 2006, art. 88.1). Este artículo es crucial para garantizar la igualdad de oportunidades educativas puesto que, en caso contrario, los centros podrían incluir cuotas obligatorias asegurándose que solamente los alumnos y alumnas con un determinado nivel económico tendrían acceso a dicha institución. Es por ello por lo que la LOE refleja la imposibilidad de los centros de solicitar a las familias ayudas económicas por la realización de las actividades propiamente educativas, aunque sí contempla la posibilidad del pago de las actividades extraescolares, aunque estas no pueden ser obligatorias.

Por otro lado, además de las medidas de compensación educativa, la LOE, en el título de equidad también contempla a quien deben ir destinadas en el capítulo I que lleva por título *Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo*. Dentro de este, en los principios, se especifica que se deben disponer de los medios que permitan al alumnado

---

<sup>34</sup> Lamentablemente son muchas las familias que no ven en la educación una herramienta que permita a sus pupilos la mejora social y un aumento de la calidad de vida. Por ello resulta necesario dotarlos de una serie de incentivos que les permitan comprender la relevancia. En zonas como los barrios BAP las becas de comedor son un gran recurso que hace que muchas de las familias lleven a diario a sus hijos e hijas a la escuela, puesto que de este modo les garantizan la comida de manera gratuita y así no es necesario que ellos tengan que comprarla. Cada vez es más común encontrar escuelas en las que no sólo se trata de becas para comer, sino que también se da al alumnado desayuno cuando entran y en algunos casos merienda, garantizando de este modo una alimentación mínima, puesto que muchas de las familias no disponen de los recursos necesarios para permitirse una alimentación básica.

lograr el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como la adquisición de los objetivos. Junto con estos principios se establece una división en tres secciones correspondientes a la clasificación que se hace del alumnado: alumnado que presenta necesidades educativas especiales; alumnado con altas capacidades intelectuales; y alumnado con integración tardía al sistema educativo español.

En este capítulo se plantea que:

2. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado de manera tardía al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado. (LOE, 2006, art. 71.2)

En relación con este artículo de la LOE, la LOMCE lo modifica añadiendo a los aspectos mencionados, un nuevo aspecto a tener en cuenta, el TDAH como elemento que requiere una atención educativa diferente a la ordinaria.

Ahora bien, la pregunta es ¿cómo adaptamos todos estos elementos esenciales al alumnado?

Para poder permitir a todo el alumnado el acceso a una educación de calidad, independientemente de sus características particulares y sus necesidades específicas es necesario llevar a cabo una serie de medidas que lo permita y facilite. En este sentido, el artículo 72 de la LOE establece los recursos para ello. Es en el citado artículo en el que se garantiza que los centros estarán dotados del profesorado especialista que permita

atender al alumnado con necesidades educativas especiales, así como que los centros realizarán adaptaciones y diversificaciones curriculares para facilitar a este alumnado la consecución de los objetivos. Estas adaptaciones y diversificaciones pueden ser de diversos tipos y van a permitir a los docentes atender a la diversidad de niveles y a las dificultades que presentan los alumnos y alumnas, dotándolos de una educación más individualizada.

Las adaptaciones pueden ser de dos tipos: de acceso o curriculares. Las primeras de ellas consisten en dotar a los centros de las instalaciones o recursos necesarios para que el alumnado pueda acceder al conocimiento. Normalmente se aplican a alumnado que tiene algún tipo de dificultad física: problemas de audición, visuales... los cuales sin material adaptado no pueden acceder a las materias. Por otro lado, las adaptaciones curriculares, son como el propio nombre indica, del currículo e implican la simplificación o el aumento de los contenidos. Se trata de adaptaciones individualizadas y pueden ser de dos tipos: significativas o no significativas. Las primeras de estas implican que el desfase entre el alumno o alumna y el grupo de referencia es igual o superior a dos cursos, en ese caso impartiremos al alumnado en cuestión daremos un currículo del curso cuyo nivel tiene, previa evaluación psicopedagógica, y por tanto, será evaluado de acuerdo con el nivel que se le imparte y no el de su grupo de referencia. Por su parte, las no significativas suponen una adaptación de menos de dos cursos.

Se debe tener en cuenta que las adaptaciones curriculares no implican que vayan a ser permanentes, puesto que en realidad las necesidades educativas no tienen por qué serlo sino que son interactivas, es decir, cambiantes en el tiempo y pueden no ser definitivas, debiéndose a un hecho concreto que el alumnado puede superar<sup>35</sup>. Así pues,

---

<sup>35</sup> Normalmente las adaptaciones curriculares individualizadas significativas tienen un carácter de mayor permanencia, puesto que en líneas generales suelen deberse a dificultades de aprendizaje de mayor

hablando de adaptaciones y de facilitar que todo el alumnado alcance los objetivos y adquiriera las competencias, la LOMCE en su apartado 10 correspondiente al artículo 19.4 indica que:

Se establecerán medidas de flexibilización y alternativas metodológicas en la enseñanza y evaluación de la lengua extranjera para el alumnado con discapacidad, en especial para aquél que presenta dificultades en su expresión oral. Estas adaptaciones en ningún caso se tendrán en cuenta para minorar las calificaciones obtenidas (LOMCE, 2013, art. 19.4).

Por tanto, con estas medidas lo que se busca lograr es que el alumnado desarrolle al máximo sus posibilidades potenciando aquellos aspectos que presenten mayores dificultades. Del mismo modo, en secundaria encontramos los programas de diversificación curricular (LOE). Estos programas, tal y como se establece en el artículo 27 de la LOE se inician a partir de tercero de la ESO “en este supuesto, los objetivos de la etapa se alcanzarán con una metodología específica a través de una organización de contenidos, actividades prácticas y, en su caso, de materias, diferente a la establecida con carácter general” (LOE, 2006, art. 27.1). Igualmente, este artículo en su tercer apartado señala que estas medidas se orientarán a la consecución del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. Con esto se busca que el alumnado con mayores

---

gravedad, unidas a algún tipo de deficiencia o discapacidad. Por su parte, las no significativas no tienen este carácter de permanencia ya que se pueden deber a hechos más concretos y aislados. Sirva como ejemplo un alumno que se ha roto un hueso y ha permanecido un mes y medio hospitalizado, este alumno o alumna presenta un desnivel frente a la clase, y en un primer momento requerirá de dicha adaptación para volver a ponerse al nivel del grupo, pero con trabajo en poco tiempo dejará de necesitar dicha adaptación. Es importante también tener en cuenta que estas adaptaciones se realizan con ayuda de los docentes de pedagogía terapéutica y de audición y lenguaje, así como del psicopedagogo del centro que será la persona encargada de supervisarlos todo. En este sentido, las adaptaciones solamente se realizan cuando el desfase curricular se debe a una dificultad real por parte del alumnado y no por la falta de implicación o esfuerzo.

dificultades no abandone el sistema educativo de manera temprana y sin la obtención del título, sino que así se les da la posibilidad de seguir dentro del sistema educativo y obtener el título.

En el caso de la LOMCE, se modifica el artículo 27 previamente comentado, sustituyendo los programas de diversificación curricular por los *Programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento*. En estos nuevos programas será el Gobierno quien definirá las condiciones de acceso y se iniciarán un curso antes que con los anteriores, es decir, a partir de segundo de la ESO. En ellos se empleará una metodología específica a través de la organización de contenidos, actividades prácticas y de materias diferentes a las establecidas con carácter general. El objetivo final de estos programas es que al llegar a 4º de la ESO el alumnado sea capaz de realizarlo a través de la vía ordinaria y de este modo obtener el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria (LOMCE, 2013, art. 27.1).

Para poder acceder a este programa, los equipos docentes deberán proponerlo a las familias de aquellos alumnos y alumnas que al menos han repetido un curso en cualquier etapa y que una vez finalizado el primer curso de la ESO no estén en condiciones de promocionar al siguiente.

Con este tipo de actuaciones se pretende que el alumnado tenga una vía que les permita obtener el graduado en Educación Secundaria Obligatoria y facilitar la posibilidad de acceso a ciclos de Formación Profesional de modo que a su vez se reduzcan las tasas de fracaso y abandono escolar temprano. Por tanto, y en estrecha vinculación con esto, la LOE plantea en su artículo 30: *Programas de cualificación profesional inicial*. Estos programas van destinados al alumnado mayor de 16 años que no haya obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria o que con 15 años se encuentren en la situación planteada en el artículo 27.2, es decir, que hayan cursado

segundo curso y no estén en condiciones de pasar a tercero. El objetivo de estos programas es que el alumnado alcance competencias profesionales propias del nivel 1 dentro del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, facilitando así su inserción sociolaboral y adquiriendo las competencias básicas que les permitan proseguir sus estudios.

En el artículo 30.3 de la LOE se especifican los módulos de los que constarán dichos programas. Serán tres tipos: específicos, con carácter general y por último los módulos voluntarios, que serán obligatorios para el alumnado que haya optado a estos a través del artículo 27.2. Este apartado es modificado por la LOMCE cambiando los programas de cualificación profesional por la Formación Profesional Básica. En este caso el artículo 30 lleva por título *propuesta de acceso a Formación Profesional Básica* donde se especifica que podrá proponer a las familias la incorporación al citado ciclo. Igualmente, el artículo 41.1 refleja los criterios para el acceso a estos ciclos, que serán: tener cumplidos 15 años o cumplirlos en el año natural en curso y no superar los 17; haber cursado el primer ciclo de ESO o al menos el segundo curso; y haber sido propuesto el acceso por parte del equipo docente a la familia. Al igual que sucedía con la LOE, estos ciclos van destinados a fomentar que el alumnado adquiera unas competencias mínimas que les permita insertarse correctamente al mercado laboral, y al mismo tiempo reducir las tasas de abandono temprano y fracaso escolar<sup>36</sup>.

Por otro lado, otra de las medidas que se tienen en cuenta para fomentar la equidad es la formación de adultos. Como ya se ha dicho, la sociedad ha cambiado significativamente, y ahora con una formación inicial no es suficiente, sino que es

---

<sup>36</sup> Uno de los objetivos que pretende la LOMCE es reducir dichas tasas y para ello una de las mayores acciones que se emprenden es la potenciación de la Formación Profesional, dando al alumnado otras perspectivas y posibilidades, reduciendo de este modo la cantidad de alumnos y alumnas que salen del sistema sin haber obtenido el título de Educación Secundaria Obligatoria.

importante la formación a lo largo de toda la vida, es por ello que resulta esencial que se dé a la población la posibilidad de seguir formándose una vez han terminado con la etapa de escolarización obligatoria. Además, no se puede obviar que son muchos los que abandonaron el sistema sin haber obtenido los títulos correspondientes y que las circunstancias pueden llevarlos a querer subsanar dichos déficits y volver al sistema educativo. Por tanto, resulta esencial que se les dé la posibilidad de continuar los estudios allí donde los dejaron y mejorar su formación<sup>37</sup>.

La LOE destina el Capítulo IX a la *Educación de personas adultas*. Dentro de este, el artículo 66.1 indica que “la educación de personas adultas tiene la finalidad de ofrecer a todos los mayores de 18 años la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional” (LOE, 2006, art. 66.1).

La LOMCE añade dentro de este artículo 66 la letra *h* al apartado 3 que hace referencia a los objetivos de la formación de personas adultas. En él se establece que uno de los objetivos es “h) Adquirir, ampliar y renovar los conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para la creación de empresas y para el desempeño de actividades e iniciativas empresariales” (LOMCE, 2013, apartado cincuenta y dos). Como se puede observar al analizarlo, la LOMCE promueve el emprendimiento, palabra repetida de forma constante por los miembros del Partido Popular durante el proceso de elaboración y aprobación de la misma, y a lo largo de toda ella transmitiendo la importancia que tiene

---

<sup>37</sup> Esta necesidad de formación se puede ver muy clara en el caso español en la actualidad ya que durante la etapa que va entre 2000-2010 fueron muchos los alumnos que abandonaron de manera prematura el sistema educativo para iniciar su vida laboral en la construcción donde había mucho trabajo y conseguían un buen sueldo. No obstante, la posterior crisis económica ha llevado a muchos de estos alumnos y alumnas que abandonaron el sistema al desempleo y por tanto a la necesidad -al menos en algunos casos- de volver al sistema educativo con el fin de obtener un título que les facilite o permita la inserción laboral, tan difícil durante el periodo de crisis económica que ha sufrido España en los últimos años.

para ellos la vinculación de la escuela y la educación con el mundo empresarial por lo que se fomenta que desde el ámbito educativo se dé la formación necesaria para fomentar el emprendimiento.

En cuanto a la organización de estas enseñanzas están reguladas por el artículo 67 de la LOE que establece que además de las personas adultas, es decir, mayores de 18 años, podrán acceder los mayores de 16 años que tengan un contrato laboral o sean deportistas de alto rendimiento que no puedan asistir a los centros educativos en el régimen ordinario. En cuanto a la metodología, se basará en el autoaprendizaje y podrá realizarse de manera presencial o a distancia. Además, se indica que será flexible y abierta, respondiendo a sus capacidades, necesidades e intereses.

Por otro lado, tal y como ya sucedía con las enseñanzas obligatorias, se establece que “en la educación de personas adultas se prestará una atención adecuada a aquellas que presenten necesidad específica de apoyo educativo” (LOE, 2006, art. 67.5). Este mismo artículo, en el apartado 6 plantea la obligatoriedad de que en los centros penitenciarios se garantice el acceso a estas enseñanzas.

La LOMCE mantiene todo lo anteriormente comentado del artículo 67, y añade un noveno apartado en el que señala que: “en atención a sus especiales circunstancias, por vía reglamentaria se podrán establecer currículos específicos para la educación de personas adultas que conduzcan a la obtención de uno de los títulos establecidos por la presente ley” (LOMCE, 2013, apartado cincuenta y tres).

Con esto lo que se pretende es, que las personas adultas tengan acceso al título de Educación Secundaria Obligatoria, y para ello se tendrán en cuenta sus circunstancias personales para poder adaptar las enseñanzas a sus particularidades y facilitarles el acceso y la posibilidad de obtención del mismo. Con la formación de personas adultas se incrementa la importancia de la formación a lo largo de toda la vida y por ello se les da

facilidades -formación a distancia o presencial, metodologías, etc.- para que puedan acceder y formarse adaptándose a sus necesidades y circunstancias.

Por último, el artículo 68 de la LOE habla de la *Enseñanza Básica*, mientras que la LOMCE convierte este título en *Enseñanza Obligatoria*. En ambos casos se establece que las personas adultas que quieran adquirir conocimientos y competencias que se correspondan con la enseñanza básica dispondrán de una oferta adaptada a sus condiciones y necesidades. En este sentido, la LOMCE redacta en los mismos términos este apartado, no obstante, amplía el articulado añadiendo que serán las Administraciones Educativas quienes velarán por que se adopten las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten a dichas pruebas (LOMCE, 2013, apartado cincuenta y cuatro). Asimismo, añade un tercer apartado en el que se permite al alumnado mayor de 17 años optar a programas formativos que les permita obtener el título de Técnico Profesional Básico.

Como se ha podido observar a lo largo de las últimas páginas, son muchas las medidas que se toman tanto en la LOE como en la modificación de la misma que realiza la LOMCE para fomentar la equidad. No obstante, también se ha podido ver que las medidas muestran distintos puntos de vista de la equidad y de la educación, transmitiendo una visión individual o social de la misma y llevando a cabo actuaciones que permiten en mayor o menor medida la equidad.

Se debe tener en cuenta que como se ha ido viendo, la perspectiva de la LOE y la LOMCE en este sentido es muy distinta, puesto que mientras que para la primera de ellas la equidad es su prioridad y unos de sus máximos objetivos, para la LOMCE la libertad entra en conflicto con la equidad y para esta la libertad es esencial.

Tabla 33: Comparación entre el término equidad en la LOE y la LOMCE

LOE	LOMCE
Equidad entendida en el sentido amplio de la palabra: acceso, condiciones, oportunidades... se trata de dar más al que menos tiene	Entienden la equidad como igualdad de oportunidades
Busca la igualdad efectiva	
Acceso para todos independientemente de su lugar de residencia. Presta especial atención a las zonas rurales y limítrofes	Mantiene la relevancia del ámbito rural
Becas y ayudas al estudio	Mantiene lo establecido en la LOE, aunque con algunas diferencias en los criterios para obtener becas
Gratuidad	Mantiene lo establecido en la LOE
Relevancia del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo que engloba: alumnado con necesidades educativas especiales, alumnado de altas capacidades y alumnado de incorporación tardía al sistema educativo español	Relevancia del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo que engloba: alumnado con necesidades educativas especiales, dificultades específicas de aprendizaje, Trastorno por déficit de atención con hiperactividad (TDAH), altas capacidades intelectuales, incorporación tardía al sistema educativo español, y por condiciones personales o de historia escolar.
Programas de diversificación curricular	Sustituye los programas de diversificación curricular por los programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento
Modifica la Formación Profesional introduciendo los Programas de Cualificación Profesional Inicial	Introduce la Formación Profesional Básica y la Formación Profesional Dual
Formación de personas adultas. Es necesario para adquirir conocimientos y aptitudes para su desarrollo tanto personal como profesional	Formación de personas adultas. Con ella se fomenta la adquisición de destrezas que les permita la creación de empresas y para llevar a cabo actividades empresariales.
Se da en la enseñanza básica	Se da en la enseñanza obligatoria

Fuente: Elaboración propia

Todo esto nos lleva a hablar de otro de los elementos esenciales, entre la equidad y la libertad, que es el esfuerzo compartido.

## 5.5 El esfuerzo compartido en la LOE y la LOMCE

La idea del esfuerzo compartido se puede dividir en dos aspectos diferenciados. Por un lado, hace referencia a que el esfuerzo no se debe llevar a cabo solamente de manera individual por parte del alumnado, sino que lograr una educación de calidad y el máximo desarrollo del alumnado requiere de la participación de toda la comunidad educativa; y por el otro se refiere a la distribución equitativa de los alumnos con necesidades educativas para lograr que todos los centros sean de calidad.

En relación con la primera de las acepciones, se parte de la preconcepción de que el alumnado se va a esforzar para desarrollar todas sus capacidades, se cuenta con la motivación como punto de partida, así como con el interés y la participación de los alumnos y alumnas en el proceso de enseñanza-aprendizaje, entendiendo pues que cada uno va a poner todo lo que tiene de su parte para lograrlo, pero que con ello no es suficiente.

Aquellos que nos dedicamos a la docencia vemos constantemente a alumnos y alumnas que por más que se esfuerzan y trabajan no consiguen obtener los resultados óptimos. En el caso de aquellos que trabajamos en la etapa de primaria podemos observar claramente el papel que tiene el resto de la comunidad educativa para lograr que aquellos que presentan unas mayores dificultades logren no ser expulsados del sistema con el paso del tiempo.

Cada estudiante es único y tiene unas características concretas, tiene unos puntos fuertes y unos débiles y es, entre el de otros muchos, papel del docente potenciar los primeros y tratar de minimizar las dificultades de los segundos. No obstante, y a pesar de que un buen o mal maestro marcará de manera significativa a cada uno de sus alumnos, no todo el peso recae sobre su labor, sino que las familias tienen un rol esencial en la

consecución o no de los objetivos y el desarrollo de las competencias. Si el maestro o la maestra detectan dificultades, pero desde la familia no se responde a las mismas es poco lo que va a poder lograr la organización educativa.

Lograr el éxito educativo, requiere como plantea la LOE, el trabajo de toda la comunidad educativa, que todos remen al mismo tiempo y en la misma dirección, ya que en caso contrario los resultados que se podrán lograr serán muy inferiores y se estarán desperdiciando gran cantidad de recursos. Es por ello que la relación familia-escuela es esencial para lograr el tan ansiado éxito educativo.

En el caso de la LOMCE se presta especial relevancia al trabajo individual del alumnado. Tanto es así que de manera constante se evalúa la calidad educativa a través de los resultados que estos obtienen. Esto no implica que las familias y la comunidad educativa no deban colaborar, puesto que la LOMCE entiende que las familias son los primeros responsables de la educación de sus hijos y, como tal, les da un papel prioritario dentro de todo el ámbito educativo, potenciando como se verá, entre otros elementos, la libertad de elección de centros. La diferencia radica en que se considera que la responsabilidad del éxito educativo recae de manera directa en el alumnado, quien es el verdadero protagonista de proceso y el que debe desarrollar todo su potencial y esforzarse para lograr su formación integral.

La LOE plantea en su preámbulo que:

La responsabilidad del éxito escolar de todo el alumnado no sólo recae sobre el alumnado individualmente considerado, sino también sobre sus familias, el profesorado, los centros docentes, las Administraciones educativas y, en última instancia, sobre la sociedad en su conjunto, responsable última de la calidad del sistema educativo. (LOE, 2006, preámbulo)

Como se puede observar, se entiende que el esfuerzo es un elemento imprescindible para lograr el éxito educativo, y que para ello debe implicarse toda la comunidad educativa. En este sentido, la LOE parte del mismo axioma que Sarramona (2004) al señalar que “parece evidente que ninguna actividad que afecte al conjunto de la sociedad ha de ser patrimonio exclusivo de un grupo profesional [...] sin el compromiso técnico y ético de los profesionales implicados no se podrán lograr las metas propuestas” (p. 30). Con ello se pretendía expresar que lograr la calidad educativa no es posible sin la participación activa del profesorado ni si por el contrario estos son los únicos implicados en el proceso, sino que se trata de una actividad tan compleja que requiere de la participación de todos los actores. Con esto se busca una responsabilidad compartida, puesto que a pesar de que la mayor parte de la misma va a recaer en el alumnado, que es quien debe ser el máximo implicado en el proceso y esforzarse para dar lo mejor de sí mismo. No obstante, este no está solo en el proceso, sino que todos a una deben trabajar para lograr un resultado óptimo. Sansegundo (2005) lo comentaba de la siguiente manera “la corresponsabilidad de profesores, centros, familias y administraciones forma parte de ese educar en valores, y, entre ellos —insisto—, en la responsabilidad” (p. 23).

Se trata pues de trabajar la corresponsabilidad y poner todos un granito de arena para poder lograr la mejor educación posible, donde no se deje todo en manos del alumnado, entendiendo -o sobreentendiendo- que el esfuerzo individual se va a dar. En contraposición a esta idea la LOMCE refuerza la del esfuerzo individual, “desde la izquierda no se ve bien el fomento del esfuerzo individual porque se considera expresión del <<neoliberalismo capitalista>>” (Delibes, 2005, p. 4). La LOMCE apuesta por la relevancia del esfuerzo del propio alumnado, ya que en líneas generales se valora la

calidad educativa en función del éxito educativo individual de cada uno de los alumnos y alumnas, dotando de gran relevancia a los resultados de las evaluaciones individualizadas.

Por otro lado, aunque estrechamente vinculado con lo que se acaba de comentar, señalar que la idea de esfuerzo compartido y de reparto de cargas tiene una gran relevancia en la LOE puesto que entiende que es un hecho necesario para lograr la equidad. Como plantean Taranbini y Bonal (2016) “las escuelas públicas y las privadas sostenidas con fondos públicos deben operar bajo los mismos principios de inclusión social” (p. 85).

Se considera que no es posible que solo unos pocos centros atiendan al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, es decir, al alumnado que presenta mayores dificultades, puesto que de este modo existirían centros de calidad y centros de mínimos, aspecto impensable para los redactores de la LOE, que entienden que el alumnado tiene derecho a una educación de calidad independientemente de sus circunstancias y de su nivel socio-económico. Es por ello por lo que se plantea el principio de esfuerzo compartido en el que el alumnado que tiene mayores dificultades se repartirá entre los diversos centros tanto públicos como privados concertados, impidiendo de este modo que solamente asistan a los centros públicos y obligando a los centros concertados a matricularlos. Como se explicaba en el apartado correspondiente, son los centros públicos los que asumen la mayor tasa de alumnado inmigrante o con dificultades.

Dentro del capítulo tercero de la Ley Orgánica de Educación se regula la escolarización en centros públicos y privados concertados. En este, el artículo 84 hace referencia a la *admisión de alumnos*. En él se señala que las Administraciones educativas velarán por garantizar el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. Y añade que “en todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo” (LOE, 2006, art. 84.1). Este

capítulo dio mucho que hablar durante el proceso de aprobación de la LOE puesto que a la vez se debe garantizar el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de las familias a escoger centro. Este hecho resulta contradictorio puesto que la equidad y la libertad de elección de centro entran en contradicción, y una terminará primando sobre la otra, ya que dar a todos las mismas posibilidades acaba implicando que no se tiene libertad real de elección, mientras que por el otro lado, cuando las familias son quienes pueden escoger y deciden en qué centro escolarizan a sus hijos e hijas sucede al contrario, que no todos están en igualdad de condiciones y por tanto, no se puede hablar de equidad. Del mismo modo, el artículo 84.3 establece que: “en ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Asimismo, la LOMCE añade en este mismo artículo que

no constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960. (LOMCE, 2013, apartado sesenta y uno)

Este mismo artículo en el apartado número 7 de la LOE plantea que en la admisión de alumnos en centros públicos, cuando no hayan plazas suficientes, tendrá prioridad aquel alumnado perteneciente a los centros de educación infantil, primaria o secundaria que tengan adscritos y en el caso de los centros concertados se seguirá un proceso análogo.

En el caso de la LOMCE el apartado sesenta y dos se añade que:

Asimismo, tendrán prioridad en el área de escolarización que corresponda al domicilio o al lugar de trabajo de alguno de sus padres, madres o tutores legales aquellos alumnos y alumnas cuya escolarización en centros públicos y privados concertados venga motivada por traslado de la unidad familiar debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres o tutores legales, o a un cambio de residencia derivado de actos de violencia de género. (LOMCE, 2013, sesenta y dos)

En estrecha relación con todo ello, el artículo 87 habla del equilibrio en la admisión de alumnos. En este se indica que:

1. Con el fin de asegurar la calidad educativa para todos, la cohesión social y la igualdad de oportunidades, las Administraciones garantizaran una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Para ello establecerán la proporción de alumnos de estas características que deban ser escolarizados en cada uno de los centros públicos y privados concertados y garantizarán los recursos personales y económicos necesarios a los centros para ofrecer dicho apoyo. (LOE, 2006, art. 87.1)

La redacción de este artículo sufrió grandes modificaciones desde la primera redacción planteada en el anteproyecto, que a su vez fue cambiada en el proyecto hasta llegar a la redacción con la que se publicaría. El anteproyecto, es decir, la primera propuesta planteada por el PSOE decía que:

1. Con el fin de garantizar el equilibrio en la distribución del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo las Administraciones educativas

establecerán la proporción de alumnos de estas características que deban ser escolarizados en cada uno de los centros públicos y concertados. (Anteproyecto LOE, 2005, art. 87.1)

Posteriormente, este artículo volvió a ser modificado en el proyecto LOE, donde se redactó de la siguiente manera:

1. Con el fin de asegurar la calidad educativa para todos y los valores de cohesión social e igualdad de oportunidades, se garantizará el equilibrio en la distribución del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, para lo cual las Administraciones educativas establecerán la proporción de alumnos de estas características que deban ser escolarizados en cada uno de los centros públicos y privados concertados. (Proyecto LOE, 2005, art. 87.1)

Como se puede observar la redacción del artículo se ha ido modificando de manera sutil hasta llegar a la versión final que refleja una gran cantidad de elementos esenciales para lograr entre otros aspectos no descuidar la equidad.

Son muchos los que han considerado la LOE como una ley de equilibrios en la que nadie ganaba completamente y nadie perdía del todo. Una propuesta en la que se respetaban muchas opiniones, una ley de consenso en la que se tenían en cuenta la opinión de los distintos partidos políticos.

En la primera redacción se considera que es importante la correcta distribución del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y que serán las Administraciones educativas las encargadas de establecer la correcta proporción; a continuación, en el proyecto se añade que es necesario tener en cuenta los factores de calidad y valores como la igualdad de oportunidades y la cohesión social. Como ya he

comentado con anterioridad, estos aspectos son de gran relevancia puesto que en las organizaciones educativas no solamente se enseña, sino que se educa. No simplemente se forma a los futuros trabajadores, sino que, la verdadera función de las escuelas, los institutos y las organizaciones educativas en general es formar a la futura ciudadanía, o en realidad, a la ciudadanía. La labor de los docentes -que cada día es mayor- no consiste en enseñar matemáticas, sociales o lengua y literatura, sino que requiere ir un paso más allá, y acompañar al alumnado en un proceso de maduración, de crecimiento, de conocerse y descubrirse a uno mismo.

Durante el tiempo que los alumnos y alumnas pasan dentro de las aulas van conformando su personalidad, van creciendo y formándose como personas y las relaciones que se establecen en el grupo de iguales pueden ser claves para el futuro.

Pongamos un ejemplo. Imaginemos un alumno o alumna de 8 años que en la escuela constantemente falta al respeto al profesorado, no obedece, no respeta las normas, insulta a los compañeros, los amenaza e incluso en ocasiones los empuja o les pone la zancadilla, pero que es muy inteligente y siempre aprueba con muy buenas notas los exámenes y responde correctamente las actividades. Esta es una realidad más común de lo que parece dentro de las aulas de muchos centros de primaria. ¿Qué debería hacer el docente? Si realmente la escuela está para formar a los trabajadores, la labor del maestro o maestra sería simplemente tener en cuenta los resultados de las tareas y pruebas y permitir al alumno que continúe con la conducta disruptiva. Ahora bien ¿estaría eso considerado buena praxis? En la realidad, si se permitiese que continuase y no se interviniese se estaría permitiendo que dentro de unos años la conducta fuese difícilmente reconducible y que se convirtiese en un tirano o algo mucho peor, y permitir esto teniendo en cuenta el elevado número de escuelas que existen acabaría suponiendo un grave problema social. Es por ello por lo que el trabajo del maestro va un paso más allá y debe

tener en cuenta la formación de los valores. Todo este ejemplo viene a colación puesto que es de gran importancia que, a la hora de repartir las plazas, tener en consideración muchos aspectos que repercuten en la educación, que no se pierdan de vista la importancia de los valores sociales, y en este caso, la solidaridad. Si todos remamos juntos y en la misma dirección hay mucho que se puede hacer, mientras que si cada uno lo hace a su manera se acabará hundiendo el barco.

Vivimos en una sociedad heterogénea y culturalmente mestiza y eso es un valor de gran importancia. En las calles hay personas de diferentes nacionalidades, culturas, religiones... pero todos somos, al fin y al cabo, personas, y es de vital importancia que el alumnado aprenda a relacionarse no sólo con aquellos que son iguales a él, sino con todos, evitando de este modo comportamientos racistas, xenófobos, etc. Por ello la redacción del proyecto de la LOE recoge la necesidad de que se tengan en cuenta elementos como la cohesión social.

Por último, en la redacción final se añade que se establecerá la proporción de alumnos que deben ser escolarizados en cada centro y al mismo tiempo que se garantizará la dotación de recursos personales y económicos que permitan a los centros responder a las necesidades del alumnado. Dotar a los centros de los recursos necesarios es esencial ya que se requiere de ellos para que los alumnos dispongan de una educación de calidad<sup>38</sup>.

Con ello se pretende que los centros, tanto privados concertados como públicos, matriculen al alumnado sin importar sus características socioeconómicas o culturales, ni

---

<sup>38</sup> Las familias de alumnado con necesidades educativas especiales tienen un gran hándicap a la hora de poder escoger centro educativo para sus hijos e hijas ya que requieren que se tenga los recursos necesarios para poder atenderlos. En ocasiones, al menos en lo que a mi experiencia personal resulta, muchos centros concertados no quieren disponer de dichos recursos a pesar de que desde las Administraciones se les garantiza la posibilidad de tenerlos. Esto se debe a la dificultad de trabajar con este alumnado. Si no disponen del personal o las instalaciones, pueden invitar a estas familias a salir del centro y a asistir a otro en el que si se disponga de dichos recursos, facilitando de esta manera el trabajo de su profesorado, y pudiendo obtener en determinadas ocasiones mejores resultados en determinados aspectos, lo que favorecerá su posición en los ránquines y por tanto que al hacer uso de la libertad de elección de centros que propondrá la LOMCE muchas familias quieran que sus hijos asistan a estos centros.

sus necesidades educativas. No debería permitirse que existiesen centros de mínimos y centros de calidad, no es posible tener centros gueto a los que solamente asista el alumnado que pertenece a un nivel socioeconómico muy bajo o alumnado inmigrante que se incorpora al sistema educativo español desconociendo el idioma y con pocos recursos para poder ponerse rápidamente al día. Los centros financiados con fondos públicos, es decir, los centros tanto privados-concertados como públicos deben responder a las mismas necesidades, es decir, a las de todo el alumnado, sin importar nada más. Por tanto, no debería ser posible que los centros no aceptasen al alumnado bajo ningún pretexto. No obstante, hemos de ser conscientes de que esta idea de reparto equitativo del alumnado es también por otro lado inequitativo y va en contra de la libertad de elección. Si cada centro debe aceptar una cantidad concreta de alumnado con necesidades educativas especiales, inmigrante, etc. esto puede llevar a determinados centros a no matricular a alumnado de estas características por tener ya completo el porcentaje correspondiente o a rechazarlo porque hay centros que no tienen matriculado a estos escolares. Además, esto también es un arma de doble filo, puesto que en muchas ocasiones los centros concertados, y también los privados, utilizan el pretexto de falta de personal especializado para atender a las necesidades del alumnado para derivarlos a otros centros. En la mayor parte de los casos, cuando tu informas a la familia de un alumno o alumna con necesidades especiales de que en el centro en el que quieren matricularlo no se dispone del personal, instalaciones o recursos en general para atender a sus características pero que, en un centro cercano sí, lo que suele ocurrir es que las familias terminan por cambiar de centro para llevarlo al centro que disponga de los recursos necesarios.

Por otro lado, como ya se ha comentado con anterioridad, la LOE contempla tres tipos de necesidades educativas: alumnado que presenta necesidades educativas especiales; alumnado con altas capacidades intelectuales; y alumnado con integración

tardía al sistema educativo español. Si desde el ámbito educativo se tiene en cuenta qué necesidades reales tienen estos tres grupos vemos que estas son muy distintas y que los recursos y el personal que se requiere para atenderlas es muy diverso. Sobre todo si tenemos en cuenta que se trata de clasificaciones muy amplias y que engloban muchos aspectos y necesidades diferentes. Esto conlleva que se puedan manipular las cifras. No es lo mismo atender a un alumno o alumna que se escolariza en nuestro sistema pero viene conociendo el idioma, que el que no lo conoce; el que ya ha asistido previamente a la escuela y el que no ha ido nunca; el que posee recursos, su familia se implica y le facilita el trabajo o los que por desconocimiento o falta de recursos o posibilidades una vez termina la jornada escolar no realiza ningún tipo de actividad que le permita mejorar y adaptarse al ritmo de la escuela. Por tanto, aunque el reparto del alumnado es necesario e imprescindible, se debe tener en cuenta que esto se ha de realizar a través de medidas reales de equidad y no para diferenciar todavía más los tipos de centros.

En este sentido, la LOE añade que:

2. Para facilitar la escolarización y garantizar el derecho a la educación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo las Administraciones educativas podrán reservar hasta el final del período de preinscripción y matrícula una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados. Asimismo, podrán autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía. (LOE, 2006, art. 87.2)

Este artículo fue modificado en la LOMCE dejando su redacción de la siguiente manera:

2. Para facilitar la escolarización y garantizar el derecho a la educación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, las Administraciones educativas deberán reservar hasta el final del periodo de preinscripción y matrícula una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados.

Asimismo, podrán autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos y alumnas por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización, bien por necesidades que vengan motivadas por traslado de la unidad familiar en período de escolarización extraordinaria debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres o tutores legales, o debido al inicio de una medida de acogimiento familiar en el alumno o la alumna. (LOMCE, 2013, apartado sesenta y seis)

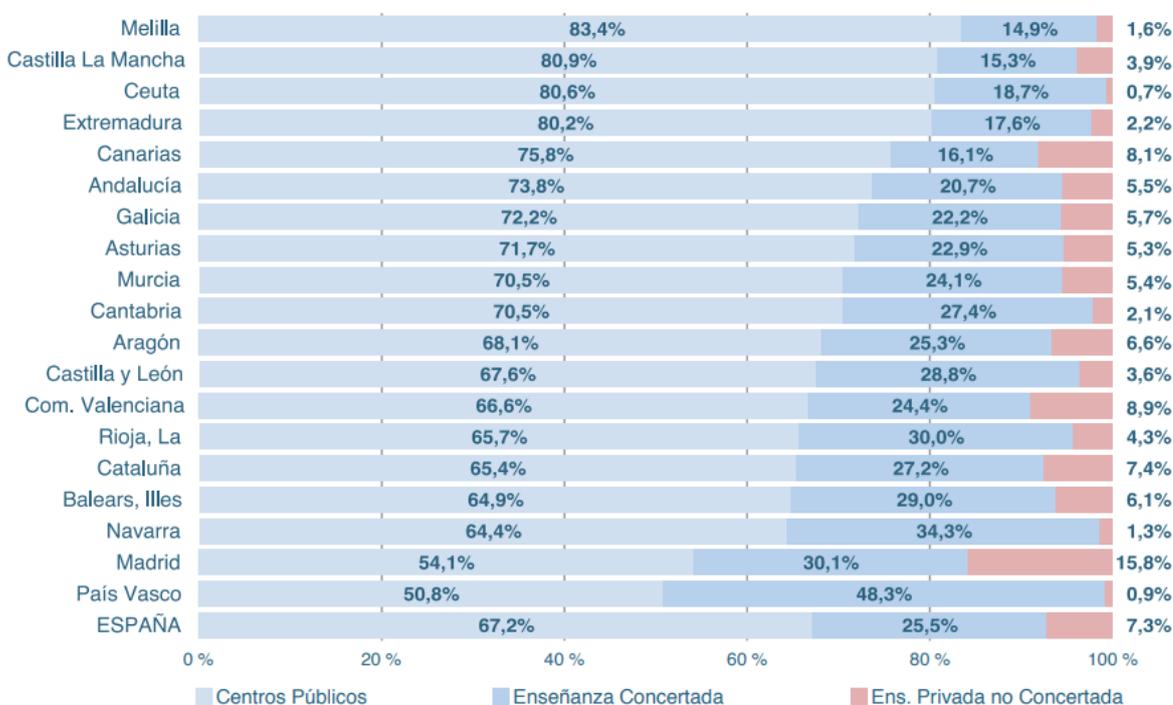
Como se observa, la LOE habla de un aumento del 10% para atender a las necesidades de incorporación tardía, mientras que la LOMCE especifica en qué casos los centros tanto públicos como privados concertados deberán ampliar la ratio. Ambas propuestas mantienen que durante el periodo de preinscripción y matrícula se reservarán una serie de plazas al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. No obstante, la LOMCE modifica la segunda parte del artículo planteando que el aumento de ratio sólo se llevará a cabo durante el periodo extraordinario y en qué casos concretos se realizará. ¿Qué supone esto? Esto implica o puede implicar que el alumnado que se vaya a incorporar a lo largo del curso escolar por diversas circunstancias sólo podrán matricularse en estos centros si lo hacen durante el periodo establecido. No obstante, en

el caso de que las necesidades los lleven a escolarizarse fuera de este periodo, ¿dónde se matricularían? ¿Qué sucede con el alumnado que se incorpora una vez iniciado el curso? ¿o durante el segundo trimestre? ¿Están los centros concertados obligados a matricularlos si tienen plazas libres? Si tenemos en cuenta la redacción de la LOMCE, no lo están, y por tanto, este alumnado acabaría matriculándose en la mayoría de casos en los centros públicos. Esto no significa que sea imposible que se les escolarice en el centro que desean, sino que en realidad no están obligados a matricular fuera del plazo de matrícula extraordinaria.

Todo este proceso en el que se busca el equilibrio o el reparto de cargas, como algunos lo denominan, viene determinado por las características sociales actuales, en las cuales cada día tenemos una escolarización más heterogénea.

Puesto que soy consciente de que el reparto del alumnado con más necesidades educativas es un tema polémico, resulta interesante analizar los datos que proporcionan una posición objetiva.

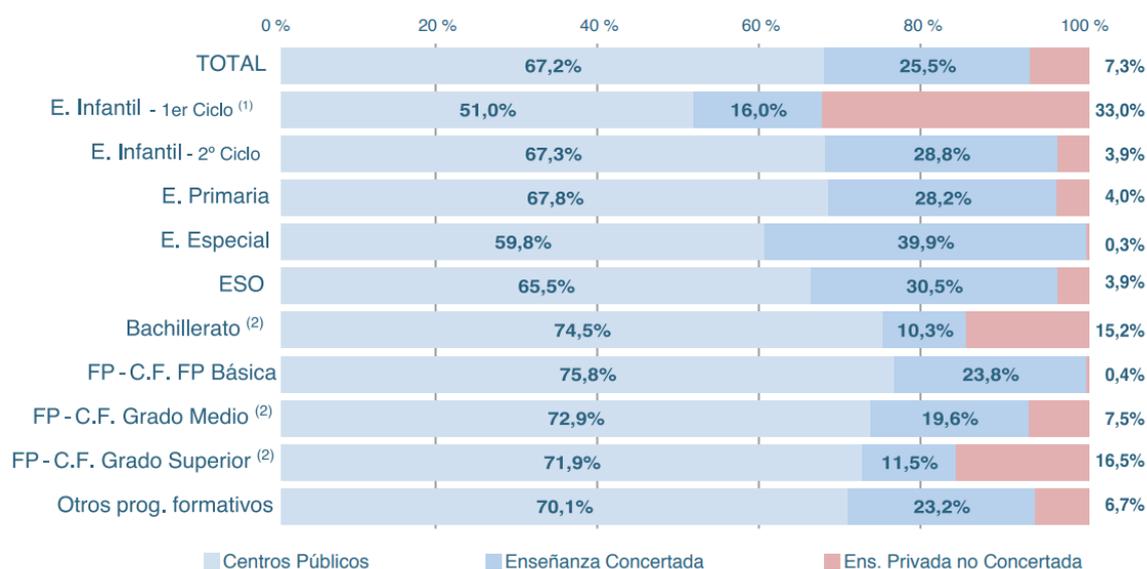
Gráfico 14: Distribución del alumnado de Enseñanzas de Régimen General no universitarias por titularidad/financiación del centro y comunidad autónoma. Curso 2017-2018.



Fuente: MEFP, 2019, p. 6.

El gráfico anterior nos muestra la distribución que tiene el alumnado en función de las comunidades autónomas entre escuela pública, privada o concertada. Al respecto, lo primero que resulta sorprendente es las diferencias que se dan en las distintas comunidades, puesto que en las comunidades que presentan más y mayores núcleos urbanos, el porcentaje de escuela concertada y privada es mayor que en aquellas que tienen una población menor y más diseminada, lo que hace remite a la pregunta de si en el sistema educativo español, la escuela subsidiaria es la pública o es la privado-concertada.

Gráfico 15: Distribución del alumnado de Enseñanzas de Régimen General no universitarias por titularidad/financiación del centro y enseñanza. Curso 2017-2018.



Fuente: MEFP, 2019, p. 6.

En la misma línea, el gráfico 15 muestra el reparto de alumnado a nivel estatal en cada uno de los niveles. Por tanto, se puede concluir que, a nivel estatal, el 67% de alumnado va a la escuela pública, el 25% a la escuela concertada y solo un 7% a la escuela privada.

Ahora bien, tal como plasma el siguiente gráfico, estos porcentajes no se corresponden con dónde estudia el alumnado migrante, ya que hay una gran diferencia entre el número de alumnos que tienen porcentualmente las escuelas concertadas del total y el porcentaje de alumnado inmigrante que estudian en ellas, motivo por el cual la LOE prioriza el esfuerzo compartido, también en el reparto equitativo del alumnado.

Gráfico 16: Distribución del alumnado matriculado y del extranjero por titularidad/financiación del centro. EE. De Régimen General no universitarias. Curso 2016-2017.

	% Centros Públicos		% Enseñanza concertada		% Ens. privada no concertada	
	Total alumnado	Alumnado extranjero	Total alumnado	Alumnado extranjero	Total alumnado	Alumnado extranjero
TOTAL	67,5	79,5	25,7	14,8	6,9	5,7
Andalucía	74,3	82,9	20,4	7,9	5,3	9,2
Aragón	68,2	80,7	25,4	16,9	6,4	2,3
Asturias, Principado de	71,9	80,0	23,0	16,8	5,1	3,2
Baleares, Illes	65,3	75,2	29,6	17,3	5,1	7,5
Canarias	76,0	84,0	16,0	6,3	8,1	9,7
Cantabria	70,6	72,9	27,4	26,0	2,0	1,1
Castilla y León	67,9	81,1	28,6	17,9	3,5	1,0
Castilla-La Mancha	81,1	90,4	15,2	8,7	3,7	0,9
Cataluña	65,6	78,4	27,4	15,5	7,0	6,0
Comunitat Valenciana	66,5	81,5	26,1	12,0	7,4	6,6
Extremadura	80,3	90,5	17,7	9,0	2,0	0,5
Galicia	72,4	80,5	22,2	17,3	5,3	2,2
Madrid, Comunidad de	54,3	73,9	30,1	18,5	15,6	7,5
Murcia, Región de	70,7	87,8	24,7	10,3	4,5	1,8
Navarra, Comunidad Foral de	64,3	84,0	34,5	15,6	1,2	0,4
País Vasco	50,8	68,0	48,4	31,5	0,8	0,5
Rioja, La	66,1	79,7	29,8	19,7	4,1	0,6
Ceuta	79,7	88,1	19,3	11,9	1,1	0,0
Melilla	83,3	95,7	14,7	4,3	2,0	0,0

Fuente: MEFP, 2018, p. 9.

En la siguiente tabla, se muestran las diferencias entre el porcentaje de alumnos que está escolarizado en cada una de las comunidades en la escuela pública y el porcentaje de alumnado migrante que se escolariza en la escuela pública.

Tabla 34: Diferencias en el porcentaje de alumnos /as en la escuela pública por comunidades autónomas.

Comunidad Autónoma	Porcentaje del alumnado total matriculado en la escuela pública	Porcentaje de alumnado inmigrante matriculado en la escuela pública	Diferencia
Andalucía	74,3	82,9	8,6
Aragón	68,2	80,7	12,5
Asturias	71,9	80,0	8,8

Islas Baleares	65,3	75,2	9,9
Islas Canarias	76,0	84,0	8
Cantabria	70,6	72,9	2,3
Castilla y León	67,9	81,1	13,2
Castilla la Mancha	81,1	90,4	9,3
Cataluña	65,6	78,4	12,8
Comunidad Valenciana	66,5	81,5	15
Extremadura	80,3	90,5	10,2
Galicia	72,4	80,5	8,1
Comunidad de Madrid	54,3	73,9	19,6
Murcia	70,7	87,8	17,1
Navarra	64,3	84,0	19,7
País Vasco	50,8	68,0	17,2
La Rioja	66,1	79,7	13,6
Ceuta	79,7	88,1	8,4
Melilla	83,3	95,7	12,4
TOTAL	67,5	79,5	12

Fuente: Elaboración propia.

Volviendo a la reivindicación de la que hizo bandera la LOE, se puede ver en el gráfico anterior que la mayor parte del alumnado inmigrante va a la escuela pública, lo cual no tiene por qué ser malo de inicio, pero es cierto que en muchos casos el desconocimiento del idioma, la no escolarización o escolarización tardía en el lugar de origen pueden suponer un reto para los docentes. Se puede ver en el gráfico que el reparto no es equitativo en ninguna de las comunidades, de modo que la mayoría del alumnado inmigrante es escolarizado en la escuela pública, lo que supone una desigualdad en el acceso y en la libertad de elección de centros de estos alumnos y alumnas.

Dentro de estos datos, resulta sorprendente que haya algunas provincias como el País Vasco, Navarra, Murcia o Madrid que muestran casi 20 puntos de diferencia. Tal como se puede apreciar en el gráfico 16, tanto la escuela privada, como especialmente la concertada, están dejando de escolarizar al porcentaje de alumnado inmigrante que les corresponderían en función del porcentaje de alumnado total que tienen.

Otro de los puntos clave con respecto al reparto del alumnado con necesidades que proponía la LOE era el alumnado que tiene necesidades de apoyo específico. El informe Datos y cifras del año 2019-20 recoge el porcentaje de alumnado que tiene necesidades educativas especiales en cada una de las etapas, mostrando los siguientes datos:

Gráfico 17: Porcentaje de alumnado con necesidades educativas especiales (1). Curso 2017-2018

	Total <sup>(2)</sup>	E. Infantil	E. Primaria	ESO	Bachillerato	FP	Otros prog. Formativos.
<b>TOTAL</b>	2,7	1,0	3,2	2,7	0,6	1,5	35,1
Centros Públicos	2,9	1,3	3,7	2,8	0,6	1,4	33,7
Enseñanza concertada	2,8	0,8	2,3	2,7	0,7	2,2	38,3
Enseñanza privada no concertada	0,5	0,2	0,7	0,9	0,6	0,7	-
Hombres	3,6	1,4	4,3	3,6	0,9	1,8	32,3
Mujeres	1,8	0,6	2,0	1,7	0,4	1,0	41,0

(1) Porcentaje de alumnado con necesidades educativas especiales respecto al total de alumnado matriculado en cada enseñanza.

(2) En el cálculo del Total se incluye el alumnado de Educación Especial específica.

Fuente: MEFP, 2019, p. 7.

Por tanto, analizando el gráfico 17 se puede observar como, porcentualmente, hay más necesidades educativas especiales dentro de la escuela pública, especialmente durante la educación primaria, lo que de nuevo viene a corroborar que no se logró el objetivo con el que se planteó la LOE de repartir de forma equitativa el alumnado, para de ese modo conseguir un sistema más equitativo y justo. La pregunta que surge es si existe por tanto una verdadera libertad de elección de centros o si esta libertad está condicionada por otros factores.

Tabla 35: Comparación entre el concepto de esfuerzo en la LOE y la LOMCE

LOE	LOMCE
Esfuerzo compartido	Ideología del esfuerzo
Para que el alumnado alcance su máximo potencial es necesaria la participación de toda la sociedad	Relevancia del trabajo individual del alumnado
Se presupone el esfuerzo del alumnado	El éxito educativo depende de su esfuerzo
	Relevancia de la participación de las familias como las primeras responsables de la educación de sus hijos e hijas
Influencia de la socialdemocracia	Influencia del neoliberalismo
Se pretende el fomento de la inclusión social. Se trata de llevar a cabo un reparto equitativo del acneae y del alumnado inmigrante	
Se reserva al acneae un parte de las plazas en los centros sostenidos con fondos públicos durante el periodo de preinscripción y matrícula	
Se incrementa hasta un 10% el máximo de alumnos y alumnas por aula en los centros sostenidos con fondos públicos para atender a las necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía	Se incrementa hasta un máximo de un 10% pero solo hasta el final del periodo de matriculación extraordinario

Fuente: Elaboración propia

Así pues, veamos como tratan ambas propuestas el tema de la libertad.

## **5.6 La libertad: dos perspectivas diferentes.**

Como ya se ha explicado en el apartado correspondiente, la libertad es un elemento esencial para las reformas que se están analizando, cobrando una especial relevancia en la LOMCE, puesto que es uno de sus elementos clave.

Al igual que ya sucedía con los términos de equidad y calidad, el término libertad puede ser interpretado de diversas maneras y, por tanto, dependiendo de la perspectiva que se adopte tendrá una consideración u otra.

Dentro del ámbito educativo, al hacer referencia a la libertad normalmente se habla de libertad de cátedra, para crear centros o de elección.

Se ha hablado mucho del tema de la libertad, considerándola por parte de algunos agentes como un aspecto que puede resultar contraproducente, no obstante, como todo en educación, no todo es blanco o negro, sino que existen una gran cantidad de colores entre ambas posibilidades.

La libertad como tal no es negativa, el problema lo encontramos en los extremos, y en que sea una libertad sin límites. La libertad de una persona termina donde empieza la libertad de otra, y por tanto, nuestra libertad de hacer algo no puede estar por encima de la de los demás ni al contrario, la libertad de la otra persona por encima de la nuestra.

Tener la libertad de escoger el centro que queremos para nuestros hijos puede ser un gran avance, escoger que asignaturas queremos estudiar (o cuales no), nos da posibilidades, nos permite llevar a cabo elecciones, tomar posición, implicarnos...

El artículo 27 de la Constitución Española establece la libertad y el derecho a la educación en un mismo nivel, es decir, como elementos equivalentes y que tienen la misma relevancia, por tanto, si en aquel momento se logró alcanzar un pacto y encontrar el equilibrio, es posible encontrarlo, es decir, el conflicto entre equidad y libertad es manejable. El problema de la libertad en la enseñanza surge cuando se emplea el término

libertad de elección como sinónimo de libertad, cuando en realidad solo es una parte de ella y no el todo. Es en este caso donde la equidad entra en conflicto. ¿Quién elige? ¿El centro o las familias? En este punto ambas posturas empiezan a tirar del hilo buscando lograr el máximo para su punto de vista, y se dificulta la consecución de un punto intermedio donde se puedan conjugar ambas posturas.

Con la LOE y la LOMCE se puede observar como el binomio equidad-libertad está en el punto de mira de forma constante y como se da prioridad a una opción u otra.

La LOE en su artículo 84.1 con relación a la admisión de alumnos, recientemente comentado, establece tanto la distribución del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, como la libertad de elección de centro por parte de las familias. En él se pretende conjugar ambas posturas. No obstante, la redacción de este deja entrever que se está dando prioridad a la equidad frente a la libertad ya que en un primer momento se habla de garantizar el derecho a la educación, posteriormente que el acceso a los centros públicos y concertados se llevará a cabo en condiciones de igualdad y en última instancia es cuando se habla de la libertad.

Además, esta idea se ve reforzada al añadir que se realizará una equilibrada y adecuada distribución del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

Para ver cómo se concibe la libertad es necesario fijarse en determinados aspectos clave. El primero de ellos es, como acabamos de ver, la admisión del alumnado. No obstante, el artículo tiene muchos más elementos clave a analizar.

Es cierto que resulta significativo que sea en el primer momento en el que ya se nos permite ver la idea que se tiene al respecto, no obstante, existen otros muchos elementos a tener en consideración.

Continuando con el mismo artículo, en el apartado tercero habla de la libertad entendiéndola como parte inherente al ser humano, y estableciendo que no existirá ningún

tipo de discriminación por razones de diferencias individuales como la raza, el sexo, la razón de nacimiento, etc. Posteriormente este apartado es matizado en la LOMCE. En este caso se mantiene la redacción original, pero se añade a continuación que de acuerdo con la UNESCO no constituye discriminación la educación diferenciada por sexos. Con ello lo que se consigue es tratar de mantener el equilibrio entre la equidad y la libertad, pero dando un mayor peso a esta última. Asimismo, hay que señalar que el hecho de que no exista discriminación posible por razones de sexo abre una nueva posibilidad, ya que partiendo de este axioma los centros privados con enseñanza diferenciada por sexos van a poder acogerse al régimen de conciertos educativos al que antes no podían por considerarse centros segregadores y con esto se aumenta la libertad de las familias a escolarizar también a sus hijos e hijas en estos centros.

Desde el gobierno socialista se interpuso un recurso de inconstitucionalidad a la LOMCE ya que entre otras razones entendían que se estaba llevando a cabo una discriminación al permitir el concierto educativo a centros diferenciados por sexo. No obstante, la sentencia del Tribunal Constitucional del 10 de abril de 2018 desestimaba el recurso contra la inconstitucionalidad de la LOMCE.

La abogacía del Estado justificaba que no eran discriminatorios los preceptos que permitían la elección del método pedagógico de la educación diferenciada por sexos. Para ello se remite a la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960, cuya vigencia y eficacia fue confirmada expresamente por el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales con fecha de 8 de diciembre de 1999. El artículo 2 de dicha Convención dispone que:

la enseñanza separada de niños y niñas no discrimina por razón de sexo (...) siempre que esos sistemas y establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes de acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente cualificado, así como locales escolares y un equipo de igual calidad que permitan seguir los mismos programas de estudios o programas equivalentes. (UNESCO, 1960, art. 2)

También, justifica que existen ventajas en la educación diferenciada y se ampara en la STS de 23 de julio de 2013, así como en su predecesora la STS de 26 de junio de 2006 que indica que las situaciones que pueden generar discriminación por razón de sexo (diferentes currículos o criterios de evaluación, estrategias de motivación basadas en estereotipos, etc.), se pueden producir tanto en la educación integrada como en la diferenciada, entendiéndose que la educación diferenciada sería discriminatoria sólo si partiera de que un sexo es inferior al otro, pero su base pedagógica radica únicamente en una posible distinta psicología que se traduce en fases de maduración distintas en uno y otro sexo.

Permitir el concierto educativo en centros de educación diferenciada por sexos tuvo a la opinión pública debatiendo sobre la pertinencia o no de adoptar medidas como esta. Puesto que, por un lado, con ello se abre una nueva posibilidad de elección y se da a las familias más opciones, sobre todo si tenemos en cuenta que el apartado 61 de la LOMCE además de lo ya comentado al respecto señala que:

En ningún caso la elección de la educación diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto. A estos efectos, los

centros deberán exponer en su proyecto educativo las razones educativas de la elección de dicho sistema, así como las medidas académicas que desarrollan para favorecer la igualdad. (LOMCE, 2013, apartado sesenta y uno)

No obstante, el hecho de suscribir estos centros a un régimen de concierto puede ser visto como una mayor libertad para las familias que si lo desean pueden escolarizar a sus hijos e hijas en ellos o por el contrario como una medida inequitativa, ya que en la práctica se está impidiendo a la mitad de la población escolar asistir a ese determinado centro. A pesar de que la LOMCE establece que no es posible hablar de discriminación, en realidad, ¿qué sucede si los padres de una niña quieren escolarizarla en un centro solo para chicos o al contrario? Todavía se podría ir más lejos. ¿Qué sucede con el alumnado que no tiene clara su identidad de género? ¿O con aquellos con dismorfia de género? ¿No se estaría en este caso discriminando a este alumnado y privándolo de su libertad de elegir?

Al hablar de libertad debemos tener en cuenta que es un tema de gran complejidad que requiere llevarla a cabo con sumo cuidado y realizando un juego de equilibrios puesto que la libertad de un individuo termina donde empieza la del otro y por tanto, permitir la libertad a unos -sobre todo en el ámbito educativo- no puede suponer suprimir la libertad de otros o actuar en favor de unos y en detrimento de otros, sino que se debe buscar el punto en el que esta resulte beneficiosa para todos.

Una de las dificultades que podemos encontrar en este sentido reside en algunos elementos clave de la libertad de elección, puesto que para poder hacer uso de ella se requiere una formación y preparación previa para la que no todos están preparados. Y es en este punto en el que la libertad y la equidad se dan de bruces una contra la otra.

Analizando los criterios de admisión del alumnado se observa como para la LOE prima considerablemente el fomento de la equidad, mientras que en la LOMCE se contempla la corriente neoliberal que la influencia que da una mayor relevancia a la libertad de elección.

Esto nos lleva a hablar de la consideración y la clasificación de los centros, puesto que la libertad de elección está estrechamente vinculada con la posibilidad de escolarizar al alumnado en centros de titularidad pública o privada concertada. En este sentido, el artículo 108 de la LOE establece la clasificación de los centros. Este artículo abrió un debate con relación a la libertad de elección tal y como se verá más adelante. En el apartado número seis se plantea que:

Los padres o tutores, en relación con la educación de sus hijos o pupilos, tienen derecho, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, a escoger centro docente tanto público como distinto de los creados por los poderes públicos, a los que se refiere el apartado 3 del presente artículo. (LOE, 2006, art. 108.6)

Este artículo no ha sido modificado posteriormente en la LOMCE puesto que en ella se mantiene la idea de que son las familias las que deberán escoger en qué centro se escolariza a sus hijos e hijas.

El artículo mencionado de la LODE en el que se amparan para permitir la libertad de elección de centro se refleja en el artículo 4.2 donde se instituye que los padres o tutores tienen en relación con la educación de sus hijos el derecho “b. A escoger centro docente tanto público como distinto de los creados por los poderes públicos” (LODE, 1985, art. 4.2).

Por tanto, de acuerdo con estos artículos son las familias las que tienen el derecho a escoger el centro que desean para sus hijos e hijas. No obstante, este artículo entra en contraposición con el derecho a la educación y el fomento de la equidad previamente planteado, puesto que no todas las familias están preparadas para poder hacer una correcta elección de centro y, por tanto, se están fomentando las desigualdades.

Una vez establecido en el artículo 86 que las familias son quienes pueden escoger el centro docente, el artículo 109 plantea la programación de la red de centros. En este encontramos perspectivas bastante diversas y contrapuestas entre la propuesta de la LOE y la de la LOMCE.

En primer lugar, la Ley Orgánica de Educación lo redacta de la siguiente manera:  
Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y privados concertados y, como garantía de la calidad de la enseñanza, una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. Asimismo, las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas públicas suficientes especialmente en las zonas de nueva población. (LOE, 2006, art. 109.2)

Esta fue la redacción final que se aprobó, no obstante, durante todo el proceso de elaboración y difusión se fue modificando de manera significativa. La propuesta inicial realizada por el PSOE era la siguiente:

2. Las administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas en que esta Ley se declaran gratuitas teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y concertados y, como garantía de la calidad la

enseñanza, las ratios alumnos por unidad establecidas. (Anteproyecto LOE, 2005, art. 109.2).

Como se puede observar, la redacción inicial era menos completa y dejaba algunos aspectos sin reflejar, como es el caso del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, planteándose como única medida para mejorar la calidad la ratio de alumnado por aula, cuando existen muchos otros aspectos que van a ser esenciales para lograr la tan ansiada calidad educativa.

Tras esto, en el proyecto LOE, el artículo volvió a ser modificado quedando reflejado de la siguiente manera:

2. Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y privados concertados y, como garantía de la calidad de la enseñanza, las ratios alumnos por unidad establecidas. Asimismo, las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas públicas suficientes en las zonas de nueva población. (Proyecto LOE, 2006, art. 109.2)

Como se puede ver en esta redacción se incluye que en las zonas de nueva población se garantizará que existan plazas públicas suficientes que permitan la escolarización del alumnado. La redacción de la parte final del artículo no gustó a los partidos de derechas que veían en la misma que se establecerían centros públicos en dichas zonas, no dejando espacio al concierto educativo o a la educación privada.

Por último, como ya se ha comentado, en la redacción final se fijan mayores medidas para fomentar la calidad educativa. Esta perspectiva guarda estrecha relación con la idea de educación que se tiene desde la Ley, puesto que parte de un enfoque de

calidad educativa para el que es necesario que exista una equidad, un esfuerzo compartido, y un reparto equitativo de los alumnos y alumnas que presentan unas mayores dificultades, ya que en el caso de escolarizar siempre a estos en los mismos centros se crearían centros de élite.

Con la aprobación de la LOMCE este artículo se ve modificado, siendo la redacción final la siguiente:

Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas, teniendo en cuenta la programación general de la enseñanza, las consignaciones presupuestarias existentes y el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos y, como garantía de la calidad de la enseñanza, una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos y alumnas con necesidad específica de apoyo educativo, tomando en consideración la oferta existente de centros públicos y privados concertados y la demanda social. Asimismo, las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas suficientes. (LOMCE, 2013, apartado sesenta y ocho).

Al analizar la redacción final del artículo podemos observar cómo en ambos casos se deja entrever que concepto de educación se tiene. En primer lugar, lo primero que destaca en la redacción de la LOE es que habla de una adecuada y equilibrada distribución del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Con ello de nuevo se está fomentando y desarrollando la equidad y por otro se trabaja la idea del esfuerzo compartido que previamente se ha podido ver. En este caso, el artículo da prioridad al fomento de la calidad considerando que si no existe equidad esta no va a ser posible y teniendo en cuenta que no puede haber centros de primera y centros de segunda, sino que

la administración debe velar porque todos los centros sean centros de calidad y que el alumnado no se vea perjudicado por asistir a un centro y no a otro.

Del mismo modo, se garantizará la existencia de plazas públicas en las zonas de nueva escolarización. Esto supone que los alumnos y alumnas que lo requieran podrán disponer de un centro gratuito cercano a su casa y que no se dará prioridad a la escuela privada. En el caso de la LOMCE esto desaparece, y se habla de demanda social. Ya no se garantiza una plaza pública, sino una plaza, abriendo de este modo la puerta a las escuelas privadas concertadas. Asimismo, se introduce el término demanda social. Con ello se hace latente que ya no se va a tener en cuenta otros aspectos como la proximidad al domicilio familiar, sino que, en este caso, la programación de las enseñanzas obligatorias se va a realizar teniendo en cuenta que es lo que las familias desean y dando prioridad a sus decisiones. Esto se hace bajo el influjo neoliberal y partiendo del axioma de que, de este modo, como las escuelas van a tener que competir entre ellas para lograr mejores resultados para que las familias las escojan, la calidad mejorará. Además, parte de la idea de que las familias tienen el completo derecho a escoger la educación de sus hijos e hijas, y que de este modo, cuando son los padres y madres los que escogen se van a implicar mucho más en la educación de sus hijos.

No obstante, no podemos obviar que no todas las familias están preparadas para poder tomar estas decisiones. Igualmente, la idea de que sean los protagonistas del proceso de aprendizaje y sus padres o tutores quienes escojan la escuela a la que desean que asistan está muy bien, pero los centros tienen un número limitado de plazas y, por tanto, ¿qué sucede cuando la demanda supera a la oferta? ¿quién escoge cuando hay menos plazas que solicitudes? Cuando esto sucede es el propio centro quien escoge al alumnado, quien establece cuáles van a ser los criterios de admisión en caso de que la demanda sea superior a la oferta.

Con todo ello, cabe reflexionar sobre si realmente todo el alumnado concurre a las plazas educativas en igualdad de condiciones o si es una libertad limitada. Cuando las familias deciden en qué centro van a escolarizar a sus hijos e hijas realizan un proceso de búsqueda, asisten a jornadas de puertas abiertas<sup>39</sup>, leen proyectos educativos, consultan resultados, hablan con familias que tienen a sus hijos e hijas en el centro que desean, buscan referencias, etc. No obstante, no todas las familias realizan dicha búsqueda, y no se trata de que no les importe la escolaridad de sus descendientes, sino que no disponen de los recursos necesarios para ello<sup>40</sup>. Existen gran cantidad de familias a las que les podría gustar escolarizar en un centro concreto, pero este está lejos de su residencia habitual y del trabajo y por tanto no pueden llevarlo, o no tienen disponibilidad de horario para poder hacerlo y no disponen de los recursos económicos que les permita pagar aula matinal, transporte, comedor, etc. Por tanto, no todas las familias tienen acceso a la libertad que se plantea con la LOMCE. Es cierto que la propuesta lo que propone es dar mayores posibilidades a las familias, no obstante, y a pesar de que la propia Ley asevera que no es posible cobrar a las familias por elementos básicos de la educación, en la práctica sí que se realizan aportaciones voluntarias -que en algunas ocasiones no son tan voluntarias-.

Pero la pregunta es, ¿qué lleva a todas las familias a escoger el mismo centro? Estudios realizados por diversas entidades llevan a pensar que el centro educativo se elige en función de diversos factores, entre ellos destaca: la proximidad a casa, las actividades complementarias y los servicios ofrecidos por los mismos, así como el perfil del alumnado que asiste. Muchas son las familias que a la hora de escolarizar a sus hijos

---

<sup>39</sup> Estas jornadas de puertas abiertas son cada vez más frecuentes tanto en centros privados como en privados concertados y hoy en día también en centros públicos. Al abrirse a las familias la posibilidad de escoger el centro que desean para sus hijos se hace necesario desde los centros publicitarse ya que en caso de que las familias no escolaricen a sus hijos e hijas en estos se corre el riesgo de que se cierren.

<sup>40</sup> No se está hablando solamente de recursos económicos, sino también culturales, son muchas las familias que escolarizan en el centro de proximidad sin plantearse nuevas expectativas.

tienen en gran consideración el horario, ya que compatibilizar la vida profesional y familiar en nuestro país todavía no es una tarea sencilla. Es por ello por lo que muchos padres y madres tienen que escoger centros donde se permita llevar a los alumnos y alumnas antes de las nueve de la mañana y recogerlos bastante después de terminar la jornada académica propiamente dicha, es decir, que además de la jornada lectiva se les posibiliten una serie de actividades extraescolares que faciliten la conciliación.

Por otro lado, nos estamos centrando en estos momentos en la libertad entendida como la libertad de elección, no obstante, no es esta la única libertad posible, aunque quizás sí la que la LOMCE intensifica.

Si nos focalizamos ahora en la libertad de crear centros, vemos como esta propuesta de la LOMCE también permite la creación de centros privados. Además, de la redacción de este artículo también hay quien puede leer que no solamente se permite crear centros privados, sino que también se está facilitando el concierto educativo.

Los centros privados concertados también tienen libertad para crear y aprobar el ideario del centro. Esto puede suponer una dificultad si lo analizamos en términos de libertad ya que, en la mayor parte de los casos, estos idearios tienen un componente religioso y las familias que quieren escolarizar a sus hijos e hijas en el mismo están obligados a firmarlo, y por tanto aceptarlo. Por un lado, puede resultar muy lógico, ya que si escoges un centro lo haces por todas sus características, por el otro existe la posibilidad de llevar a que muchas familias no sean capaces de escoger dichos centros por no profesar dicha religión y aunque la propuesta curricular, el proyecto educativo del centro, las metodologías, etc. puedan resultarles muy atractivos y quieran que sus hijos/as estudien allí en la práctica esto no es posible.

Por último, y aunque ya se ha comentado brevemente con anterioridad, no se puede obviar al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Si estas

dificultades son leves no vamos a encontrar grandes conflictos para escolarizar a nuestros hijos e hijas. Si se trata de un déficit de atención, por poner un ejemplo, es bastante posible que los centros no tengan inconveniente en escolarizarlos. Esto se debe principalmente a dos razones. Por un lado, porque no necesita una gran cantidad de recursos materiales ni personales para atenderlos y por el otro, porque de este modo están utilizando el cupo para alumnado que presenta necesidades específicas de apoyo educativo y por tanto se aseguran de que no les entre alumnado que puede suponer mayores dificultades. Por tanto, si estas no son muy graves, las familias sí van a tener la oportunidad de escolarizarlos más o menos en el centro que escojan para ellos. No obstante, cuando se agravan, llegando incluso a tener un dictamen de escolarización la cosa se complica y en la medida de lo posible, tanto los centros privados como los privados-concertados se desentienden bajo el pretexto de que no disponen del personal apropiado, ni los recursos para poder atenderlo de manera óptima, privando de este modo al alumnado con mayores dificultades de su libertad de elección de centros.

Como vemos, conjugar libertad y equidad resulta una tarea de gran complejidad, sobre todo en algo tan delicado e importante como es el ámbito educativo. Encontrar el equilibrio es una tarea difícil y de acuerdo con la perspectiva desde la que se plantee todo se dará una mayor relevancia a una o a la otra.

La LOMCE es una ley con una fuerte influencia neoliberal y, por tanto, parte del axioma de que la educación debe ser rentable, basándose en los principios de eficacia y eficiencia. Entiende que si los centros deben competir entre ellos para lograr tener mayor número de alumnos se aumentará la calidad educativa debido a que tanto los docentes como los centros acabarán trabajando bajo la presión de saber que si no logran obtener buenos resultados se les podrían reducir los recursos e incluso suprimir unidades en el centro.

No obstante, en educación no todo es blanco o negro, no todo depende de las bonanzas del profesorado, de su esfuerzo, preparación o buena voluntad, sino que existen otros muchos factores a tener en cuenta que pueden llevar a los centros a no obtener los resultados deseados y, por tanto, con esta medida se les estaría perjudicando significativamente.

En el caso de la LOE, se parte de una corriente de la tercera vía y se ve algo más influenciada por la socialdemocracia que por el neoliberalismo. No se puede obviar que es una reforma planteada desde un partido de izquierdas y, por ello, su propuesta surge de una perspectiva en la que lo realmente relevante son las personas y no solo los resultados, no se mide todo en outputs, sino que se tienen en cuenta otros elementos que van a permitir que todo el alumnado tenga acceso a una educación de calidad y que no solamente unos pocos puedan acceder a este tipo de centros.

Tabla 36: Comparación entre el término libertad en la LOE y la LOMCE

LOE	LOMCE
<p>Fomenta los distintos tipos de libertades. Considera la libertad como una parte inherente del ser humano, por tanto, se promueve la no discriminación por razones de sexo, raza, lugar de nacimiento, etc.</p>	<p>Prima la libertad de elección como base de la propuesta, ya que está fuertemente influenciada por el neoliberalismo</p>
<p>Admisión del alumnado: busca equiparar la libertad y la equidad, pero deja entrever que se da preferencia al derecho de la educación frente a la libertad de elección a la que deja en segundo plano. Fomenta una distribución equilibrada del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo</p>	<p>Admisión del alumnado: se presta especial atención a la libertad de elección de las familias</p>
<p>Dota a las familias de la posibilidad de escoger centro tanto público como distinto de los creados por los poderes públicos</p>	<p>Se facilitan y mejoran los conciertos educativos. Se amparan en la UNESCO para posibilitar el concierto educativo a los centros con educación diferenciada por sexos</p>
<p>Oferta de educativa: se programará en centros públicos y privados concertados y se realizará una adecuada y equilibrada distribución del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo garantizando la existencia de plazas públicas suficientes especialmente en las zonas de nueva creación.</p>	<p>Oferta educativa: tendrá en cuenta la programación general de la enseñanza, las consignaciones presupuestarias y el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Asimismo, añade la demanda social a los criterios.</p>
	<p>Se considera que la libertad de elección mejora la calidad educativa porque las familias se implican más y los centros se esfuerzan porque van a competir entre ellos para garantizar la matrícula del alumnado.</p>
	<p>Cuando la demanda supera la oferta el sistema se pervierte y ya no son las</p>

	familias las que escogen el centro, sino que es el centro quien establece los criterios de selección del alumnado.
Buscan el equilibrio entre la libertad de elección y la equidad ya que entienden que no todas las familias son capaces de tomar las decisiones correspondientes ni disponen de las mismas posibilidades	No todas las familias tienen la posibilidad de elegir libremente
Libertad de crear centros amparándose en la Constitución Española	A la libertad que se plantea en la LOE se añade la posibilidad de concertar los centros creados.

Fuente: Elaboración propia

En estrecha vinculación con la libertad de las familias para escoger centro y la libertad de creación de centros encontramos el apartado de confesionalidad religiosa y social, donde como ahora analizaremos encontramos grandes diferencias entre ambas propuestas.

## 5.7 Confesionalidad religiosa y social

Este apartado guarda una estrecha vinculación con lo que se acaba de comentar puesto que la elección de la religiosidad es muy personal y nadie puede negarnos el derecho legítimo que tiene cada individuo de profesar una religión u otra.

Una de las principales novedades que plantea la LOE y que dio mucho que hablar fue la implantación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos. Esta sufrió grandes críticas, ya que fueron muchos los que no entendían por qué era necesario tener una asignatura en la que se estudiaran los valores sociales y cívicos, y fueron también cuantiosos los que entendieron esta asignatura como una alternativa a la materia de religión.

No obstante, en realidad la asignatura no apareció por arte de magia, sino que surge por una recomendación realizada por el Comité de Ministros de Europa. Es allí donde germinó la semilla que en la LOE florecería como una nueva materia a aplicar tanto en la etapa de Educación Primaria como Secundaria. Aparece porque desde la Unión Europea hay una gran preocupación por la necesidad de reforzar el trabajo de los valores de manera específica y no solamente de manera transversal, o en una asignatura que no cursa todo el alumnado puesto que se realiza de manera simultánea a la formación religiosa. Sansegundo (2004) señalaba que:

Hace unos diez días ha estado sobre la mesa en el Consejo de Educación de la Unión Europea y hace tres o cuatro semanas en la Conferencia de educación preparatoria de la cumbre Iberoamericana. Hay unanimidad en los debates internacionales acerca de reforzar la educación en valores, y no solamente en materias transversales. (p. 18)

De este modo justificaba el gobierno la necesidad de tener una asignatura específica en la que trabajar los valores democráticos. Una asignatura que, tal y como se planteó en el Real Decreto en que se concretaban sus contenidos y objetivos, buscaba favorecer el debate y el diálogo y cuyo objetivo final era fomentar una ciudadanía responsable favoreciendo con ello la cohesión social y fomentando la identidad europea común<sup>41</sup>.

Núñez Velázquez (2005) explicaba que:

La formación de valores debe ser una pieza fundamental en la educación, debe inspirar el conjunto de la vida escolar y ha de desarrollarse con carácter transversal en todas las actividades escolares, en todas. Una escuela debe tener su proyecto educativo, tiene que definirse y tiene que comprometerse en la transmisión de valores. La educación para la ciudadanía introduce nuevos contenidos y permitirá profundizar en algunos aspectos relativos a nuestra vida común contribuyendo a formar a los nuevos ciudadanos. (p. 63)

Como se puede observar, la idea de que es necesaria una formación en los valores básicos de la democracia y que facilite la formación integral del alumnado no es lo que se está poniendo en tela de juicio, más bien al contrario, los distintos partidos políticos son conscientes de la importancia de la formación integral de la ciudadanía, en lo que no parecen ponerse de acuerdo es en el cómo.

El partido socialista, al plantear la LOE partía de la idea de que con la LOGSE y el tratamiento transversal de los valores todo quedaba demasiado diluido, que ese modelo no estaba funcionando y, por tanto, era necesaria la creación de una materia específica.

---

<sup>41</sup> Todo ello se puede ver en el Real Decreto 1513/2006 de 8 de diciembre, publicado en el BOE número 293.

Por el contrario, el Partido Popular, al redactar la LOMCE ve en Educación para la Ciudadanía un arma de adoctrinamiento de la izquierda y decide suprimirla, volviendo a trabajarse los valores de manera transversal, entendiendo que “su objetivo visible es adoctrinar políticamente a los más jóvenes e inmiscuirse en la transmisión de la moral, una tarea que corresponde por derecho a la familia” (Papeles FAES, p. 13).

El enfrentamiento que supuso la nueva materia partía principalmente de que para unos era necesario llevar a cabo un tratamiento específico de los valores democráticos, partiendo del axioma de que la sociedad actual requiere de ellos. “Gran parte de las críticas que se volcaron sobre la propuesta de implantar la Educación para la Ciudadanía en el currículo formal en España se referían al riesgo de adoctrinamiento político que introducía la nueva asignatura” (Galván, 2018, p. 31)

Vivimos en una sociedad culturalmente mestiza, donde es necesario trabajar valores como la igualdad, la solidaridad y la tolerancia, y desde las escuelas es necesario que se trabaje para el desarrollo de actitudes tolerantes, donde el alumnado vea que todos somos diferentes y al mismo tiempo todos somos iguales, y que, por tanto, en nuestra sociedad no hay espacio para el racismo o la xenofobia. Al mismo tiempo, Educación para la Ciudadanía se planteaba como un espacio para la reflexión y el debate, donde se trabajasen los valores y sobre todo el espíritu crítico, tan necesarios hoy en día. No obstante, esto no era visto con buenos ojos por la oposición, puesto que percibieron en esta asignatura la alternativa a la formación religiosa y consideraban que se inmiscuía en su terreno, vieron en ella una fuente de adoctrinamiento en los valores de la izquierda y, por tanto, se opusieron con todas sus fuerzas.

Como se puede observar son dos posturas totalmente contrapuestas entendiendo que las dos materias -religión católica y educación para la ciudadanía- no tienen cabida en la escuela. Da la sensación de que todo es blanco o negro, o a favor o en contra. O

apoyas la religión o apoyas Educación para la Ciudadanía, cuando en realidad no son posturas contrarias, ambas posibilidades son compatibles, no son propuestas excluyentes tal y como parecen pensar.

Al plantear Educación para la Ciudadanía y los Derechos Sociales, el PSOE no estaba proponiendo una materia alternativa a la religión, sino que estaba añadiendo una nueva asignatura en la que trabajar algunos elementos esenciales para la formación de la futura ciudadanía, creando un nuevo espacio para ella dentro de las aulas y no restándole tiempo a la religión católica. Sin embargo, desde el Partido Popular sólo fueron capaces de entender que se les intentaba robar terreno en el ámbito de la moralidad y la religiosidad ya que es la asignatura de religión en la que hasta el momento recaía el peso de la formación moral del alumnado. Por el contrario, al plantear EpC, lo que se estaba proponiendo era que todo el alumnado recibiese la misma formación sin distinción y sin ningún tipo de prejuicio, ya que, hasta ese instante, no todos recibían este tipo de formación puesto que la asignatura de religión no era obligatoria y por tanto, no todo el alumnado pasaba por sus aulas<sup>42</sup>.

El debate que se generó fue intenso y fue uno de los puntos en los que mayor cantidad de titulares posteriores podemos encontrar en prensa. Hemos de tener en cuenta que España tiene un problema importante en el ámbito educativo, y es que las competencias educativas están transferidas a las distintas comunidades autónomas y, por tanto, son estas quienes deben aplicar a través de sus disposiciones posteriores aquello que desde el Ministerio de Educación se está disponiendo.

---

<sup>42</sup> El debate que se produjo enfrentando ambas materias recordaba al viejo dicho “o estas con Dios o con el diablo”. No era posible estar a favor de ambas posturas, sino que ambas propuestas se enfrentaban, entendiendo que no era posible que ambas coexistieran en las escuelas ya que se entendía que EpC trataba de inmiscuirse en el temario de religión católica, cuando en realidad, no se trabajan los mismos contenidos, ni se trabaja desde la misma perspectiva.

En el caso que nos ocupa fue bastante llamativa la manera en que aquellas comunidades autónomas en las que era el Partido Popular quien gobernaba se opusieron a esta medida. Existieron diferentes posturas, pero estas Comunidades mostraron su descontento tratando de evitar su aplicación a través de diversas medidas.

Su propósito era alentar un proceso de movilización contra esta educación exigiendo se cumpliera el artículo 27.3 de la Constitución española, pues alegaban que el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones se veía vulnerado con esta educación. (Muñoz, 2016, p. 110)

En el caso de la Comunidad Valenciana, Extremadura y Madrid una de las actuaciones que se llevó a cabo fue que la asignatura sería impartida en inglés. ¿Por qué se tomó esta decisión? ¿Quién iba a impartir la materia? ¿Se disponía del profesorado preparado para ello? Esto se realizó de esta manera como forma de demostrar su disconformidad y para poder retrasar su aplicación puesto que los docentes de filosofía y geografía e historia que eran los que debían impartir Educación para la Ciudadanía en segundo de la ESO no estaban formados para ello. Además, no solamente tenían que formarlos para que impartiesen la asignatura, sino que también se requería que dispusiesen de formación en la lengua extranjera correspondiente para poder desarrollarla. A la pregunta, ¿se disponía del personal preparado para ello? La respuesta es no, rotundamente no existían suficientes profesores con las habilitaciones correspondientes para poder aplicar la medida. Por ello se llegaron a plantear hacer uso de intérpretes y auxiliares de conversación que fuesen quienes tradujesen la materia.

Por otro lado, se instó a las familias a presentar objeciones de conciencia para que sus hijos no tuviesen que cursar la asignatura, facilitándoles el proceso y el entonces

Conseller de Educació de la Comunitat Valenciana, llegó a manifestar que hauria una assignatura alternativa per aquell alumnado que presentase la objecci3n de consciencia<sup>43</sup>.

En relaci3n con la objecci3n de consciencia, el Tribunal Superior de Justícia de Andalucía reconoci3 en el a3o 2008 esta possibilitat, entendiendo que la assignatura utilitzava conceptes de transcendencia ideol3gica i religiosa i, per tant, era possible objetar a la mateixa, mentre que mesos abans, el Tribunal Superior de Astúrias se havia pronunciado senyalando que no existia el dret a objetar<sup>44</sup>. La jurisprudencia sentada en el moment en relaci3n con la possibilitat de objetar a la matèria se amparava en el artícul 16.1 de la Constituci3n Espanyola on es estableix que “la objecci3n de consciencia forma part del dret fonamental de la llibertat ideol3gica i religiosa”. Degut a ello comunitats com la Valenciana van rebre una gran quantitat de objeccions per la matèria. No obstant, desprès d’aquestes sentències del Tribunal Superior de Andalucía, en gener de 2009 el Tribunal Suprem dictamin3 que no era possible objetar de Educaci3n per la Ciutadania<sup>45</sup>, de este mode se impedia a los governs auton3mics incumplir les lleis<sup>46</sup>.

La objecci3n de consciencia se permetia o no amparant-se en la idea de que la assignatura de Educaci3n per la Ciutadania treballava continguts de transcendencia

---

<sup>43</sup> En los siguientes enlaces de prensa se puede leer algunas de las noticias que se publicaron al respecto: La Comunitat Valenciana tindr3 Educaci3n per la Ciutadania en angl3s el pr3xim curs. (14 de març de 2008). *El Mundo*.

La Comunitat Valenciana dar3 Educaci3n per la Ciutadania en angl3s. (14 de març de 2008). *El País*.

<sup>44</sup> El Tribunal Superior de Justícia andaluz reconeix la objecci3n contra Educaci3n per la Ciutadania. (4 de març de 2008). *Público*.

El TSJA emite una segona sentència a favor de la objecci3n a Educaci3n per la Ciutadania. (11 de abril de 2008). *Europa Press*.

<sup>45</sup> La Comunitat Valenciana dar3 Educaci3n per la Ciutadania en angl3s. (14 de març de 2008). *El País*

<sup>46</sup> La Educaci3n per la Ciutadania no se pot objetar...¿y ahora qu3? (28 de gener de 2009). *20 minutos*.

ideológica. Así pues, la LOE, en su articulado no hace referencia a cuáles iban a ser los contenidos que se trabajarían en la materia, tanto es así que, en realidad, solo señala que se incorporará la materia.

El artículo 18.3 de la LOE establece que:

En uno de los cursos del tercer ciclo de la etapa, a las áreas incluidas en el apartado anterior se añadirá la educación para la ciudadanía y los derechos humanos en la que se prestará especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres. (LOE, 2006, art. 18.3)

En términos muy similares se expresa el artículo 24.3 en relación con las materias de la Educación Secundaria Obligatoria:

En uno de los tres primeros cursos todos los alumnos cursarán la materia de educación para la ciudadanía y los derechos humanos en la que se prestará especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres. (LOE, 2006, art. 24.3)

Como se puede observar el planteamiento de la materia durante la etapa de educación primaria y secundaria es el mismo, basándose en la formación de la ciudadanía. En este sentido, a lo largo de todo el articulado de la LOE se fomenta la formación en valores del alumnado, entendiéndolo que es necesaria para su formación integral.

Además de esta materia, el artículo 25 establece como una de las materias de cuarto de la ESO la de Educación ético-cívica.

Ahora bien, la LOE, poco dice con relación a la materia de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Sociales puesto que se desarrolla posteriormente en los Reales Decretos de contenidos mínimos correspondientes, en este caso el Real Decreto

1513/2006 para la etapa de Educación Primaria y el Real Decreto 1631/2006 para Educación Secundaria.

En la justificación de la materia por parte del primero de estos se señala que:

El aprendizaje de la ciudadanía responsable, que engloba aspectos relacionados con el conocimiento y el ejercicio de los derechos y responsabilidades cívicas, exige un largo aprendizaje que se inicia cuando los niños y niñas establecen relaciones afectivas, adquieren hábitos sociales y aprenden técnicas para desarrollar un pensamiento crítico. Este aprendizaje, requiere que se inicien en la participación activa en el centro docente y en su comunidad y, en esa medida, adquieran los rudimentos de la participación democrática. (R.D. 1513/2006, 2006, p. 43080).

De este párrafo se puede extrapolar que para los legisladores de la LOE se ve que la formación ético-cívica es esencial desde una edad muy temprana, entendiendo, como ya se sugería en Europa en el momento, que es necesario fomentar una ciudadanía responsable y crítica, una ciudadanía políticamente activa, capaz de pensar y extraer sus propias conclusiones, en definitiva, una ciudadanía que no sea fácilmente manipulable; y para ello se considera que cuanto antes empiecen, mejor preparados estarán. Si queremos tener una ciudadanía activa y participativa es necesario que desde edades tempranas se les permita hacer uso de esta y se les enseñe cómo hacer un uso responsable<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Al hablar de enseñar a hacer uso de la responsabilidad me estoy refiriendo a que los niños y niñas no aprenden por ciencia infusa y que la participación, la democracia, los valores... deben ser educados, los alumnos y alumnas deben pasar por un proceso en el que de manera progresiva vayan aprendiendo a hacer uso de las mismas. La participación es posiblemente uno de los ejemplos más claros, si desde la escuela no se les permite que participen en la vida en comunidad, si no se les tiene en cuenta, se les imponen todas las medidas... ¿serán capaces de posteriormente hacer uso de la posibilidad de participar de la comunidad?

Por otro lado, uno de los elementos que puede llamar la atención de la materia es que se especifica que su aplicación se realizará en el tercer ciclo de primaria, es decir, en quinto o sexto de primaria. Esto puede resultar llamativo si se tiene en cuenta que en la introducción de la materia se plantea que se debe iniciar cuanto antes la formación de los valores. Lo cierto es que a continuación, en esta misma introducción se explican las razones de elegir que se lleve a cabo en este momento. Se realiza en uno de los dos últimos cursos de la etapa ya que previamente se han ido trabajando de manera transversal elementos en los que ahora se va a profundizar, de tal forma que el alumnado ahora tiene ya la base necesaria para poder aplicar los conocimientos específicos que se van a desarrollar, así como el nivel madurativo que se requiere para poder entender y hacer un uso efectivo de los conocimientos que se trabaja. Además, en este momento están entrando en la preadolescencia, en una edad de gran transcendencia y, por tanto, es un buen momento para llevar a cabo una serie de actuaciones que permitan facilitar la transición a la educación secundaria y a la nueva etapa que se emprende a esta edad, donde empiezan a dejar de ser niños para empezar a ser adolescentes, con todos los cambios que ello supone, no sólo a nivel físico e intelectual, sino también en las relaciones interpersonales.

Por ello se plantea una materia en la que se pretende fomentar el pensamiento crítico y la participación, donde la metodología empleada por los docentes será esencial para la consecución de los objetivos planteados y en la que se partirá del entorno más próximo al alumnado para ir alejándolo, es decir, de lo individual a lo social.

---

¿formarán parte de las asociaciones? La escuela no sólo enseña contenidos conceptuales, sino también procedimentales y actitudinales. Enseñar la democracia va más allá de leer un texto en el libro, sino que requiere de un gran trabajo, que muchas veces pasa desapercibido, para que el alumnado sea capaz de entender en qué consiste. Lo mismo sucede con muchos otros elementos.

Si nos centramos en los contenidos que se plantea la materia, tiene tres bloques de contenidos para Educación Primaria y cinco para Secundaria.

En la etapa de primaria los bloques de contenidos son tal y como refleja el Real Decreto 1513/2006:

1. Relaciones interpersonales y sociales
2. La vida en comunidad
3. Vivir en sociedad

Si los comparamos con algunos de los bloques que encontramos en el Real Decreto 126/2014, en el que se establecen los requisitos mínimos de la LOMCE, destaca el hecho de que la materia de Ciencias Sociales tiene un bloque llamado *Vivir en sociedad* (bloque 3). Del mismo modo, en los bloques de la materia de Valores Sociales y Cívicos encontramos también tres bloques que guardan estrecha vinculación con los contenidos que se trabajaban en esta materia.

1. La identidad y la dignidad de la persona
2. La comprensión y el respeto de las relaciones interpersonales
3. La convivencia y los valores sociales.

En el caso de la etapa de secundaria, los bloques de contenidos de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos son:

1. Contenidos comunes
2. Persona y sociedad
3. Deberes y derechos ciudadanos
4. Las sociedades democráticas del siglo XXI
5. Ciudadanía en un mundo global

Por su parte, la asignatura de valores éticos, que se estudia en secundaria se articula en torno a seis ejes:

1. La dignidad de la persona
2. La comprensión, el respeto y la igualdad en las relaciones interpersonales
3. Reflexión ética
4. La justicia y la política
5. Los valores éticos, el Derecho, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros tratados internacionales sobre derechos humanos
6. Los valores éticos y su relación con la ciencia y la tecnología

Como se puede ver, en la mayoría de los casos se encuentran grandes similitudes entre ambas propuestas por lo que puede resultar llamativo que fuese una materia tan polémica. No obstante, esto fue así, entre otras razones porque el Gobierno y el principal partido de la oposición tenían posturas enfrentadas en determinados contenidos que en la actualidad han sido suprimidos y que son bajo los que las familias se amparaban para pedir la objeción de conciencia. Temas tan actuales como la homosexualidad, los métodos anticonceptivos o el aborto fueron focos de grandes polémicas ya que suponían una confrontación con la Iglesia y por ende de las escuelas pertenecientes a la misma, sugiriendo que con esta asignatura se estaba adoctrinando al alumnado.

En relación con los objetivos que proponía la materia de Educación para la Ciudadanía en Educación Primaria eran los siguientes:

1. Desarrollar la autoestima, la afectividad y la autonomía personal en sus relaciones con las demás personas, así como una actitud contraria a la violencia, los estereotipos y prejuicios.

2. Desarrollar habilidades emocionales, comunicativas y sociales para actuar con autonomía en la vida cotidiana y participar activamente en las relaciones de grupo, mostrando actitudes generosas y constructivas.
3. Conocer y apreciar los valores y normas de convivencia y aprender a obrar de acuerdo con ellas.
4. Reconocer la diversidad como enriquecedora de la convivencia, mostrar respeto por las costumbres y modos de vida de personas y poblaciones distintas a la propia.
5. Conocer, asumir y valorar los principales derechos y obligaciones que se derivan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Constitución española.
6. Conocer los mecanismos fundamentales de funcionamiento de las sociedades democráticas, y valorar el papel de las administraciones en la garantía de los servicios públicos y la obligación de los ciudadanos de contribuir a su mantenimiento y cumplir sus obligaciones cívicas.
7. Identificar y rechazar situaciones de injusticia y de discriminación, mostrar sensibilidad por las necesidades de las personas y grupos más desfavorecidos y desarrollar comportamientos solidarios y contrarios a la violencia.
8. Tomar conciencia de la situación del medio ambiente y desarrollar actitudes de responsabilidad en el cuidado del entorno próximo. (Real Decreto 1513/2006, 2006, p. 43081)

Por otro lado, los objetivos que se planteaban para la educación secundaria en la materia de educación para la ciudadanía son:

1. Reconocer la condición humana en su dimensión individual y social.

2. Desarrollar las habilidades comunicativas y sociales que permiten participar en actividades de grupo con actitud solidaria y tolerante, utilizando el diálogo y la mediación para abordar los conflictos.
3. Desarrollar la iniciativa personal asumiendo responsabilidades y practicar formas de convivencia y participación basadas en el respeto, la cooperación y el rechazo a la violencia, a los estereotipos y a los prejuicios.
4. Conocer y valorar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derechos y Libertades y la Constitución Española, identificando los valores que los fundamentan.
5. Conocer y valorar la igualdad esencial de los seres humanos y la relación existente entre la libertad y la responsabilidad individuales.
6. Reconocer la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, valorar la diferencia de sexos y la igualdad de derechos entre ellos y rechazar los estereotipos y prejuicios que supongan discriminación entre hombres y mujeres. Fomentar la corresponsabilidad y el compartir las tareas domésticas y de cuidado, tanto por los hombres como por las mujeres.
7. Conocer y apreciar los principios que fundamentan los sistemas democráticos y el funcionamiento del Estado Español y de la Unión Europea, sus Instituciones, sus normas y los procesos político-jurídicos, sus valores y símbolos.
8. Conocer los fundamentos del modo de vida democrático y aprender a obrar de acuerdo con ellos en los diferentes ámbitos de convivencia.
9. Asumir el principio de correlación entre deberes y derechos y reflexionar sobre las causas que provocan la violación de los derechos.

10. Valorar la importancia de la participación en la vida política u otras formas de participación ciudadana, como la cooperación, el asociacionismo y el voluntariado.

11. Conocer en sus términos fundamentales la Constitución Española, la Declaración de los Derechos Humanos y el Convenio Europeo de Derechos y Libertades. Valorar las acciones encaminadas a la consecución de una paz y seguridad fundamentadas en el respeto a estos derechos fundamentales, y la participación activa como medio para lograr un mundo más justo.

12. Adquirir un pensamiento crítico y reflexivo, basado en un conocimiento riguroso y bien informado, así como valorar las razones y argumentos de los otros.

13. Conocer las normas de seguridad vial y las causas y consecuencias de los accidentes de circulación.

14. Asumir una cultura de respeto al medio ambiente y unos hábitos de vida saludables que les protejan ante las enfermedades y ante las adicciones. (Real Decreto 1631/2006, 2006, p. 71-72)

Como se puede observar, los objetivos que se plantean en la asignatura tanto para la etapa de primaria como de secundaria se basan en la transmisión de valores sociales y la participación, tratando de formar una ciudadanía crítica.

A pesar de las críticas que se le hicieron por los contenidos que se desarrollaban, destaca el hecho de que en realidad son elementos que pueden desarrollarse en otras muchas materias, es más, se deben desarrollar en todas ellas de manera independiente a la materia específica que se esté cursando. Los valores, la formación de la ciudadanía, la participación... son aspectos esenciales para lograr la formación integral de todo el alumnado.

Una de las dificultades máximas que tiene la escuela es que debe enfrentarse al problema de la neutralidad, cuando en educación nada es neutral. No lo es la selección de contenidos, ni el orden en el que se decide impartirlos... la manera en que se explican los contenidos, la metodología empleada... todo influye en el hecho educativo. No obstante, como docentes debemos formar en valores, hemos de fomentar la participación de la ciudadanía, hacer que el alumnado sea activo, y todo ello de una manera lo más neutral posible. Esto entra en contradicción con las libertades en educación ya que se enfrenta a la libertad de cátedra de los docentes.

Dejando de lado lo que aparece de manera directa en la materia de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, en los objetivos de las Leyes Educativas que se están analizando también se tiene en consideración la importancia de la transmisión de valores cívicos.

En el caso de la etapa de Educación Infantil, el artículo 13 en el que se establecen los objetivos para la misma señala como uno de ellos: “e. Relacionarse con los demás y adquirir progresivamente pautas elementales de convivencia en relación social, así como ejercitarse en la resolución pacífica de conflictos” (LOE, 2006, art. 13.e). Con ello se observa que para esta Ley Educativa el fomento de la convivencia y la resolución pacífica de los conflictos se inicia junto con la escolarización de los más pequeños.

En la etapa de primaria sucede algo similar ya que en sus objetivos también se establecen dos relacionados con el fomento de los valores como son la resolución de conflictos y la mejora de la convivencia.

- a) Conocer y apreciar los valores y las normas de convivencia, aprender a obrar de acuerdo con ellas, prepararse para el ejercicio activo de la ciudadanía y respetar

los derechos humanos, así como el pluralismo propio de una sociedad democrática. (LOE, 2006, art. 17.a)

Asimismo, otro de los objetivos de la etapa indica que el alumnado deberá: “d) Conocer, comprender y respetar las diferentes culturas y las diferencias entre las personas, la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres y la no discriminación de personas con discapacidad”. (LOE, 2006, art. 17. d)

Si en la Educación Infantil ya se hablaba de la resolución pacífica de los conflictos, ahora se va un paso más allá y el alumnado debe aplicar normas de convivencia que lo permitan, respetando los derechos de todas las personas. Un elemento esencial del artículo es el planteamiento de la necesidad de que el alumnado debe prepararse para ejercer una ciudadanía activa. Ya en la etapa que va de los 6 a los 12 años es esencial la formación de ciudadanos críticos, desarrollando de este modo el civismo. Por tanto, tal y como el alumnado va creciendo, van aumentando sus responsabilidades y la importancia de su formación cívica.

En la etapa de Educación Secundaria Obligatoria, dentro de los objetivos, se regula que el alumnado deberá:

- a) Asumir responsablemente sus deberes, conocer y ejercer sus derechos en el respeto a los demás, practicar la tolerancia, la cooperación y la solidaridad entre las personas y grupos, ejercitarse en el diálogo afianzando los derechos humanos como valores comunes de una sociedad plural y prepararse para el ejercicio de una ciudadanía democrática. (LOE, 2006, art. 23.a)

Este mismo artículo, también hace referencia a la importancia de la formación cívica y desarrollar la personalidad. “d) Fortalecer sus capacidades afectivas en todos los ámbitos de la personalidad y en sus relaciones con los demás, así como rechazar la violencia, los prejuicios de cualquier tipo, los comportamientos sexistas y resolver pacíficamente los conflictos”. (LOE, 2006, art. 23.d).

En el caso de Bachillerato y Formación Profesional, ya no aparece la asignatura de educación para la ciudadanía, pero si aparecen en los objetivos de ambas etapas algunos relacionados con la relevancia de su desarrollo. Tanto es así que el artículo 33 señala que la etapa contribuirá a desarrollar las capacidades que permitan:

- a) Ejercer la ciudadanía democrática, desde una perspectiva global, y adquirir una conciencia cívica responsable, inspirada por los valores de la Constitución española, así como por los derechos humanos, que fomente la corresponsabilidad en la construcción de una sociedad justa y equitativa.
- b) Consolidar una madurez personal y social que les permita actuar de forma responsable y autónoma y desarrollar su espíritu crítico. Prever y resolver pacíficamente los conflictos personales, familiares y sociales. (LOE, art. 33.a. y b)

Por su parte, en el caso de la Formación Profesional, entre sus objetivos destaca:

- c) Aprender por sí mismos y trabajar en equipo, así como formarse en la prevención de conflictos y en la resolución pacífica de los mismos en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social. Fomentar la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres para acceder a una formación que permita todo tipo de opciones profesionales y el ejercicio de las mismas. (LOE, 2006, art. 40c)

Como se puede observar al analizar cada una de las diferentes etapas se van añadiendo capacidades al alumnado, es decir, se va adaptando el trabajo de los valores a su edad y nivel de capacidades, iniciándose en la etapa no obligatoria de Educación Infantil y aumentando progresivamente.

La importancia de la formación en valores es esencial en la mayor parte de los países europeos, y es a través de organismos supranacionales desde donde se llevan a cabo recomendaciones para su desarrollo dentro de las aulas.

En mayo de 2018 la Comisión de Educación de la Unión Europea se reunió para modificar la recomendación realizada en 2006 en relación con el desarrollo de las competencias básicas y la formación ciudadana. De entre las conclusiones a las que se llegó por parte del Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte, destaca el hecho de considerar que la Unión Europea y los estados miembros se enfrentan a una gran cantidad de desafíos entre los que se destaca la xenofobia, el populismo, la discriminación, la difusión de noticias falsas, el nacionalismo divisivo, así como los procesos de radicalización que están derivando en extremismo violento. Para poder hacer frente a todos estos desafíos es necesario que se lleven a cabo una serie de medidas de manera conjunta. Es por ello por lo que en un primer momento, en el año 2006 se propuso que todos los sistemas educativos debían dar una mayor relevancia a la formación y desarrollo de los valores para poder hacerles frente. Años más tarde, estas propuestas siguen en vigencia a pesar de que con la LOMCE se suprimió el espacio específico que tenían destinados para su desarrollo, restándole de este modo tiempo específico para su trabajo.

Por otro lado, este documento también señala que la educación es una herramienta de gran valor para la promoción de valores comunes y brinda oportunidades para convertirse en ciudadanos activos con conciencia ética.

En este mismo sentido, el marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020), establece cuatro objetivos comunes entre los que destacan hacer del aprendizaje permanente y de la movilidad una realidad; mejorar la calidad y eficacia de la educación y la formación; fomentar la igualdad, la cohesión social y la ciudadanía activa; e incrementar la creatividad y la innovación, incluido el emprendimiento, en todos los niveles de la educación y la formación<sup>48</sup>.

Tal y como se señala, el fomento de la igualdad y la cohesión social es esencial en sociedades multiculturales como la nuestra y es por ello por lo que es necesario que desde las distintas organizaciones educativas se trabaje para lograr su correcto desarrollo.

Por último, es importante hablar del trato de la asignatura de la religión católica en las escuelas.

El primer elemento que puede llamar la atención al respecto en la LOE es que no aparece reflejada junto con el resto de materias ni en el nivel de primaria ni de secundaria, sino que para ver su desarrollo tenemos que irnos a las disposiciones adicionales, donde la segunda y la tercera guardan relación con la enseñanza de la religión.

La disposición adicional segunda refleja que: “se incluirá la religión católica como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos” (LOE, 2006, disposición adicional segunda, apartado 1). Asimismo, esta misma disposición señala que su

---

<sup>48</sup> Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos.

enseñanza se llevará a cabo respetando el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales entre la Santa Sede y el Estado español.

El 3 de enero de 1979 se firmó en la Ciudad del Vaticano el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales firmado por el ministro de Asuntos Exteriores español el señor Marcelino Oreja y el Secretario de Estado, Prefecto del Consejo para Asuntos de la Iglesia, el Cardenal Giovanni Villot.

Este documento, publicado en el BOE del 15 de diciembre de 1979, indica en el artículo I que “la educación que se imparta en los Centros docentes públicos será respetuosa con los valores de la ética cristiana” (BOE, 15 de diciembre de 1979, art. I, p. 2). Llama la atención que este artículo siga en vigor y continúe teniendo validez si tenemos en cuenta que la religión forma parte de las libertades personales y que por tanto, de acuerdo con la libertad religiosa que se debe respetar para todo el alumnado. Esto entra en contradicción con el hecho de que toda la educación en los centros públicos deba respetar los valores de la ética cristiana.

Por otro lado, este Acuerdo también refleja que “las autoridades académicas correspondientes permitirán que la jerarquía eclesiástica establezca, en condiciones concretas que con ella se convenga, otras actividades complementarias de formación y asistencia religiosa” (BOE, 15 de diciembre de 1979, art. II).

En lo que respecta a la LOMCE, modifica en su apartado 91 la disposición adicional segunda, añadiendo un subapartado tercero. En él se establece que tanto la determinación del currículo como de los estándares de aprendizaje evaluables de la asignatura de religión serán competencia de las respectivas autoridades religiosas, así como la decisión sobre la utilización de los libros de texto u otros materiales didácticos. Es, por tanto, la iglesia la que decide material que se utiliza para el trabajo de la religión dentro de los centros educativos.

La LOE señala con relación a la religión que se va a respetar el acuerdo vigente con la Santa Sede con respecto a la enseñanza de las religiones. Por su parte la LOMCE va un pequeño paso más allá, manteniendo lo planteado por su predecesora, y dotando posteriormente a la Iglesia de más poder al señalar que los recursos empleados en las aulas serán escogidos por ellos, así como los contenidos, estándares, etc. Asimismo, plasma la religión como una asignatura más, considerándola dentro del bloque de las asignaturas específicas. Además, en este caso se introduce otra asignatura, Valores Sociales y Cívicos, como materia alternativa a la religión. Una de las críticas que recibió la LOE es que no se dotaba de mucha relevancia a la religión, ya que no tenía una materia alternativa y esto cambia con la LOMCE. Además, plantea la religión de manera que puede ser escogida en dos apartados diferentes, en ambos casos dentro de las asignaturas específicas. Se propone de este modo entre otras razones bajo la premisa de que, en la realidad no es necesario elegir entre religión y valores, sino que pueden escogerse en dos apartados diferentes de modo que una no elimine a la otra. No obstante, en la práctica esto no resulta posible en la mayor parte de los centros docentes ya que se ofertan de manera conjunta, una como alternativa a la otra, y se dan de manera simultánea, por lo que los alumnos o sus familias deben escoger entre una u otra.

Por otro lado, encontramos al profesorado de religión. Este viene regulado en la disposición adicional tercera, que se mantiene en la modificación que realiza la LOMCE. En esta se indica que los docentes deberán cumplir los requisitos de titulación establecidos por la propia Ley, es decir, los docentes de religión deberán tener el título necesario para ser docente en las distintas etapas educativas, o lo que es lo mismo, la titulación de maestro o una licenciatura o grado más el máster de secundaria en la actualidad. Además, deberán cumplir los requisitos de titulación establecidos en los acuerdos suscritos entre el Estado español y las diferentes confesiones religiosas.

En relación con su contratación hay una diferenciación respecto al profesorado en general, dependiendo de si ya son funcionarios -en cuyo caso continúan con el mismo tipo de contrato- o si no lo son, en este caso pasan a tener un contrato laboral de acuerdo con el Estatuto de los trabajadores, aunque a todos los efectos se les considera como un docente más dentro del claustro de profesores.

De acuerdo con ello, “la regulación de su régimen laboral se hará con la participación de los representantes del profesorado. Se accederá al destino mediante criterios objetivos de igualdad, mérito y capacidad. Estos profesores percibirán las retribuciones que correspondan en el respectivo nivel educativo” (LOE, 2006, disposición adicional tercera, apartado 2).

Destaca el hecho de que “la propuesta para la docencia corresponderá a las entidades religiosas y se renovará automáticamente cada año” (LOE, 2006, disposición adicional tercera, apartado 2). Por tanto, quien contrata a los docentes no es el Estado ni la Administración. Esto se debe al acuerdo previamente comentado con la Santa Sede, cuyo artículo tercero refleja que los docentes de religión serán designados por el Ordinario diocesano. Del mismo modo, también se señala que nadie estará obligado a impartir enseñanza religiosa y, como ya se ha comentado, que los docentes formarán parte del claustro de profesorado.

Como se ha podido observar en el análisis de las páginas anteriores, el trabajo de la formación social y cívica de la ciudadanía presenta una gran complejidad puesto que afecta por un lado al ámbito privado, pero también al público y establecer la línea que separa ambos resulta de gran complejidad.

En educación, como en muchos otros aspectos, son muchos los elementos en los que todo difiere dependiendo del prisma desde el que se mire, y en este sentido, el trabajo del civismo es uno de ellos.

Por un lado, se debe trabajar en las aulas, en tanto en cuanto, forma parte de la formación integral del alumnado, y los docentes tienen la obligación de enseñar a sus pupilos a pensar, reflexionar y desarrollar el espíritu crítico. No obstante, la religión y la moralidad forman parte intrínseca de las personas y nadie debe decidir por nosotros y nosotras cómo queremos vivirla. No todo es blanco o negro, no se está a favor o en contra de todo, sino que existen muchos puntos intermedios y eso es algo que la escuela debe enseñar.

La sociedad actual requiere que nuestros jóvenes sean capaces de pensar y argumentar, de tener ideas propias, de participar de la sociedad... pero el trabajo previo para llegar hasta ello conlleva una gran tarea, sobre todo, mucha complejidad puesto que supone hablar de temas polémicos, temas tabú, y elementos que no todo el mundo está dispuesto a permitir que se trabajen.

Es cierto que cuando planteas una propuesta en la que se trabajan determinados elementos la ideología del docente, su punto de vista puede salir a la luz, pero eso no significa que la escuela vaya a adoctrinar, sino que se debe trabajar todo para que los alumnos sean capaces de tomar decisiones propias.

Uno de los contenidos más criticados del desarrollo de Educación para la Ciudadanía fue el tema de trabajar la homosexualidad y el matrimonio LGTBI. Si esto se mira desde una perspectiva -permítaseme la palabra- suspicaz, se podría pensar que lo que se va a fomentar es que esto suceda, pero en realidad, no se trata de fomentarlo, sino de analizarlo, de conocer cómo es nuestra sociedad, de aprender a evitar los prejuicios y vernos a todos como seres humanos iguales y al mismo tiempo diferentes. Conocer que existe la posibilidad de abortar no significa que desde las organizaciones educativas se vaya a fomentar el aborto, sino que se pone en conocimiento de los y las jóvenes, que esto es posible, en qué casos, qué consecuencias tiene, etc. y de este modo, estamos haciendo

a nuestro alumnado libre para que pueda tomar sus propias decisiones. Lo mismo sucede con el análisis del matrimonio entre personas del mismo sexo, la escuela no está para juzgar si esto está bien o está mal, eso forma parte de la esfera privada, cada uno deberá tomar sus propias decisiones, lo que sí debe hacer es informar, evitar prejuicios y comportamientos homófobos, es decir, mejorar la convivencia.

Sin embargo, para determinados sectores políticos e ideológicos no se deben trabajar estos temas en las escuelas, como si de este modo, desapareciendo del currículo dejasen de existir. Todo ello sin darse cuenta de que las características sociales demandan un cambio de pensamiento y enfoque, los alumnos y alumnas que están en estos momentos en nuestro sistema educativo ya no son como lo eran hace cuarenta años, la realidad ha cambiado y debemos adaptarnos a los cambios. Los casos de violencia machista son cada vez más alarmantes, al igual que las agresiones al colectivo LGTBI, y, por tanto, es necesario que llevemos a cabo una reflexión en la que podamos encontrar soluciones para esta situación, siendo la educación una de las armas más poderosas que podemos emplear para ello, ya que solo desde la información y el conocimiento logramos tomar decisiones acertadas y acorde a las necesidades del momento. La desinformación supone un gran lastre para la sociedad, actuamos en muchas ocasiones basándonos en prejuicios y habladurías en lugar de utilizar la razón y el pensamiento para fomentar una ciudadanía crítica. La escuela, en definitiva, debería educar en el respeto, la empatía, la tolerancia y la diversidad, fomentando de este modo, una sociedad más justa, igualitaria y plural.

Tabla 37: Comparación entre los aspectos vinculados a la confesionalidad religiosa y social en la LOE y la LOMCE

LOE	LOMCE
Establece una nueva materia llamada Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos	Elimina la materia de Educación para la Ciudadanía puesto que considera que es una asignatura que adoctrina
Considera la necesidad de trabajar los valores democráticos con una materia específica entendiendo que transversalmente no es suficiente	Entiende que con el trabajo transversal de los valores es suficiente y por tanto no es necesario tener una materia específica.
Educación para la Ciudadanía pretende favorecer el debate y el diálogo, así como la participación y la cohesión social	
Gran relevancia de la formación de valores	Gran relevancia a la materia de religión católica que pasa a contar para la media y para las becas
La religión católica aparece en las disposiciones adicionales. Es de oferta obligatoria para los centros y voluntaria para las familias	Religión dentro del bloque de asignaturas específicas. Aparece en dos apartados diferentes para que valores sociales y cívicos no sea incompatible con religión en la teoría
No hay asignatura alternativa. Es un aspecto que se le critica repetidamente ya que al no tener alternativa consideran que no se le está dando relevancia a la religión católica	Valores sociales y cívicos como materia alternativa a la religión
Acuerdo sobre la Enseñanza y Asuntos culturales con la Santa Sede	La Iglesia escoge los materiales, recursos, contenidos, estándares, etc.
Regula al profesorado de religión estableciendo que deben cumplir los requisitos de titulación	

Fuente: Elaboración propia

Tras hablar de la confesionalidad religiosa y social, el siguiente elemento a analizar es cómo se trata la gestión de la autonomía en ambas propuestas.

## 5.8 La gestión de la autonomía

El primer elemento a tener en cuenta es que la autonomía está considerada como un factor de calidad, entendiendo que cuanto mayor autonomía tengan las organizaciones educativas y más se impliquen en el proyecto que se está realizando, sintiéndolo como propio, mejor enseñanza se impartirá. Se parte de la premisa de que para que los docentes hagan bien su trabajo deben de formar parte del proyecto, creer en él, ya que de este modo la implicación que van a dedicar será mayor, mejorando así los resultados educativos del alumnado.

La LOE en el preámbulo ya plasma la necesidad de la flexibilización del currículo señalando que:

Los centros deben de poseer un margen propio de autonomía que les permita adecuar su actuación a sus circunstancias concretas y a las características de su alumnado, con el objetivo de conseguir el éxito escolar de todos los estudiantes. (LOE, 2006, preámbulo).

Por otro lado, un poco más adelante, se establece la autonomía de los centros docentes como uno de los elementos clave de la LOE, indicando que:

La autonomía de los centros docentes, tanto en lo pedagógico, a través de la elaboración de sus proyectos educativos, como en lo que respecta a la gestión económica de los recursos y a la elaboración de sus normas de organización y funcionamiento. La Ley otorga mayor protagonismo a los órganos colegiados de control y gobierno de los centros, que son el Consejo Escolar, el Claustro de Profesores y los órganos de coordinación docente, y aborda las competencias de

la dirección de los centros públicos, el procedimiento de selección de los directores y el reconocimiento de la función directiva. (LOE, 2006, preámbulo).

La LOMCE, por su parte, también plantea la autonomía como uno de los pilares básicos, señalando no solamente su importancia, sino también la necesidad de su fomento en el apartado VII del preámbulo:

El aumento de la autonomía de los centros es una recomendación reiterada de la OCDE para mejorar los resultados de los mismos, necesariamente unida a la exigencia de una mayor transparencia en la rendición de cuentas. Pese a la reiteración formal de la LOE sobre la importancia de la autonomía, las encuestas internacionales siguen marcando este factor como un déficit de nuestro sistema. Es necesario que cada centro tenga capacidad de identificar cuáles son sus fortalezas y las necesidades de su entorno. Para así poder tomar decisiones sobre cómo mejorar su oferta educativa y metodológica en ese ámbito, en relación directa, cuando corresponda por su naturaleza, con la estrategia de la administración pública. Esta responsabilidad llevará aparejada la exigencia de demostrar que los recursos públicos se han utilizado de forma eficiente y que han conducido a una mejora real de los resultados. La autonomía de los centros es una puerta abierta a la atención a la diversidad de los alumnos y alumnas, que mantiene la cohesión y unidad del sistema y abre nuevas posibilidades de cooperación entre los centros y de creación de redes de apoyo y aprendizaje compartido. (LOMCE, 2013, preámbulo).

Se trata de considerar que cuanto mayor autonomía tienen los centros, mejor va a ser la calidad educativa. La relevancia de esta llega al punto de quedar reflejada en el

artículo 1 de la LOE, donde se indican los principios de la educación, entre los que destaca: “La autonomía para establecer y adecuar las actuaciones organizativas y curriculares en el marco de las competencias y responsabilidades que corresponden al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las corporaciones locales y a los centros educativos”. (LOE, 2006, art. 1.j)

Es decir, uno de los principios de la educación, es fomentar la autonomía escolar, en tanto en cuanto, se establece como uno de los principios y pilares básicos en los que se asienta la Ley. En el caso de la LOMCE considera tan importante como su antecesora la autonomía y por tanto no modifica este principio. Al respecto, se debe tener en cuenta que para la LOMCE es esencial el fomento de la autonomía, no solamente como un factor de calidad, sino también porque a través de ella se está fomentando la libertad, que como se ha visto es otro de sus ejes esenciales. Tanto es así que el Ministerio de Educación publicó un documento titulado: *LOMCE. Modalidades de autonomía de los centros educativos* y en él se trazan las líneas básicas de cómo se plantea en la LOMCE, tal y como se analizará a continuación.

La gestión de la autonomía se refleja en el *Título V: Participación, autonomía y gobierno de los centros*, en los artículos 120 al 125. Al hablar de la autonomía podemos diferenciar tres tipos: pedagógica, de organización y gestión.

Todo ello aparece en el artículo 120, en el que se definen las bases a partir de las que se articula la autonomía en la Ley. En este se señala que “los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen” (LOE, 2006, art. 120.1). Es decir, los centros dispondrán de autonomía dentro del marco que establezca la propia la legislación. Con ello se sientan las bases que posteriormente se irán desarrollando, remarcando la existencia de dicha autonomía, pero sin especificar gran

información al respecto. A continuación, en el segundo apartado ya se entra a detallar cómo va a ser esta, indicando que:

los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro. (LOE, 2006, art. 120.2)

Esto implica que la autonomía de los centros pasa por la aprobación de un proyecto educativo en el que se establezcan las líneas fundamentales del centro, cuáles son sus señas de identidad y los planes de organización y gestión que se van a realizar como pueden ser: el plan de convivencia, el plan de transición, el plan de acción tutorial, de acogida, etc.

Por otro lado, también se establece que:

Las Administraciones educativas favorecerán la autonomía de los centros de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos pueden adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren, una vez sean convenientemente evaluados y valorados. (LOE, 2006, art. 120.3)

La LOMCE modifica el artículo 120.3:

Las Administraciones educativas potenciarán y promoverán la autonomía de los centros, de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados. Los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos. (LOMCE, 2013, apartado setenta y tres)

En líneas generales, la idea de la autonomía no cambia entre ambas propuestas, la principal diferencia radica en el hecho de que en la LOMCE se añade la rendición de cuentas al finalizar los proyectos para los centros públicos. Esta es otra de las características de la LOMCE, el aumento de la rendición de cuentas que lleva aparejada la autonomía de la que se dota a los centros u organizaciones educativas.

Como el propio Ministro de Educación explicaba:

el otorgamiento de mayor autonomía tiene que traer consigo la exigencia de una rendición de cuentas más intensa y detallada. Ese es el sentido que también tienen las evaluaciones como elemento de señalización. No sé por qué —sí lo sé, pero no hace al caso— se considera siempre en las evaluaciones el elemento de clasificación. No. El elemento importante es el de señalización. Lo importante es la riqueza de información que nos proporciona, porque sobre esa riqueza de información es sobre la que se puede construir un edificio más sólido, más seguro y con mejores resultados. (Wert, 2013a, p. 30)

Del mismo modo la LOE plantea que:

4. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o ampliación del horario escolar en los términos que establezcan las Administraciones educativas, sin que, en ningún caso se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas. (LOE, 2006, art. 120.4)

Por su parte, la LOMCE lo modifica:

4. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia y ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de áreas

o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas. (LOMCE, 2013, apartado setenta y tres).

Como se observa comparando ambas propuestas la LOMCE amplía la autonomía de los centros a la hora de llevar a cabo los proyectos, permitiendo la modificación del horario de las distintas materias para poder adecuarlo a los proyectos o planes, siempre dentro de lo establecido dentro de la normativa vigente. Por tanto, por un lado, la LOMCE plantea un horario más encorsetado que la LOE, ya que la nueva clasificación de las materias en tres bloques y la carga curricular de las mismas viene establecida desde el Ministerio, pero por otro, posibilita la modificación de dichos horarios para la aplicación de los planes, proyectos o experimentaciones que se deseen llevar a cabo.

En este sentido, si nos fijamos en la autonomía tanto de organización como pedagógica y de gestión que se establece en la LOE podemos observar que tal y como indica el PSOE a través de Hernández Gutiérrez (2006):

En esta ley la autonomía se concreta en elaborar, aprobar y ejecutar los proyectos educativos; también está en la gestión de recursos, en los valores del centro; y algo tendrán que decir al respecto los profesores, los padres y las madres y, por supuesto, los alumnos y alumnas. (p. 5)

La mayor parte de la autonomía reside en los equipos directivos y en los planes que presentan los centros, pero poco se habla de la autonomía pedagógica o de la libertad real de la que van a disponer los centros para hacer uso de su autonomía. Se trata pues de

una autonomía muy limitada ya que todos los planes vienen establecidos desde las distintas Administraciones.

El Ministerio de Educación, a través tanto de la Ley como del Real Decreto de Enseñanzas Mínimas establece los contenidos que se deben trabajar, esto es concretado por las diferentes Conserjerías Educativas, que a través de los Decretos y Órdenes especifican qué se debe trabajar, cuándo y la carga lectiva que debe tener cada una de las asignaturas. Si además nos fijamos en este control que se lleva a cabo con la LOMCE estableciendo por parte del Ministerio una mayor carga lectiva, y siendo este el que establece los mínimos, que posteriormente ajustarán todavía más las Administraciones autonómicas, cuando llegamos a los centros, la posibilidad de hacer uso de autonomía se ve bastante mermada.

Otro de los aspectos por los que, a pesar de las bonanzas señaladas sobre el papel en relación con la autonomía, su trabajo efectivo no llega a ser posible, es el uso de los recursos.

Los centros educativos requieren recursos, y aunque ambas propuestas legislativas establecen la posibilidad de llevar a cabo proyectos de innovación, experimentaciones, planes de trabajo, etc. en la práctica esto se ve dificultado por la imposibilidad de lograr recursos que permitan llevarlos a cabo, ya que como se establece en el artículo 120.4 estos proyectos y planes se podrán realizar siempre y cuando esto no suponga que impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas. Por tanto, ¿cómo se va a llevar a cabo un nuevo proyecto si no se dispone de los mínimos? ¿Existe una autonomía real a la hora de realizar dichos proyectos tal y como se reflejan en Ley?

Hablemos ahora de la autonomía pedagógica. Esta se articula a través del proyecto educativo que aparece legislado en el artículo 121 de la LOE y en los apartados setenta y cuatro y setenta y cinco de la LOMCE.

Tal y como indican las modalidades de autonomía de los centros educativos, La LOE y la LOMCE hacen un planteamiento integrador del Proyecto educativo. Los aspectos educativos y las concreciones del currículo están todos integrados en el Proyecto educativo. No hay un planteamiento paralelo entre el Proyecto educativo y el Proyecto curricular (LOGSE). Las propuestas curriculares y las programaciones didácticas están integradas en el Proyecto educativo. (MECD, 2013, p. 2)

El proyecto educativo o proyecto educativo de centro es el documento que tiene una mayor relevancia dentro de las escuelas ya que es el que organiza y estructura el resto de los planes y proyectos. Es un documento de centro, único e integral. Cada centro tiene su propio proyecto, y este surge del análisis del contexto y de las características y necesidades concretas del contexto y del alumnado del centro, así como de sus familias, esto supone que para su elaboración se parte de dos grandes preguntas: ¿quiénes somos? y ¿dónde estamos?

Se trata del segundo nivel de concreción curricular, es decir, la adaptación de la Ley educativa, y de las diferentes disposiciones que de ella derivan a la realidad educativa, es decir, a un centro concreto. A partir de ello establecemos la estructura organizativa del centro. Se trata por tanto de un documento único, que además se considera que debe ser al mismo tiempo, vivo ya que las necesidades y características del centro cambian de manera constante y por ello debe estar en continua modificación. En palabras de Antúnez (2008) no pretende la mera descripción de la realidad, sino desarrollar y promover nuevos propósitos.

El proyecto educativo del centro recogerá los valores, los objetivos y las prioridades de actuación. Asimismo, incorporará la concreción de los currículos establecidos por la Administración educativa que corresponde fijar y aprobar al

Claustro, así como el tratamiento transversal en las áreas, materias o módulos de la educación en valores y otras enseñanzas. (LOE, 2006, art. 121.1)

Como se observa, se trata del documento vertebrador, que nos indica qué características tiene el centro, cuáles son los valores que promueve, a qué elementos da una mayor relevancia. Del mismo modo, este artículo señala la importancia que tiene el claustro que será el encargado de su aprobación. Además, permite concretar cuáles van a ser los elementos a los que se dé una mayor importancia y que por tanto van a ser más significativos para el centro, dando prioridad a unos frente a los otros.

Por su parte, la LOMCE añade el apartado 7 al artículo 121 donde se establece que:

7. Corresponde a las Administraciones educativas promover la especialización curricular de los institutos de Educación Secundaria en función de las alternativas establecidas en esta Ley Orgánica, a fin de que dichas Administraciones puedan programar una oferta educativa ajustada a sus necesidades. Los centros docentes incluirán las singularidades curriculares y de organización y los correspondientes agrupamientos pedagógicos en su proyecto educativo. (LOMCE, 2013, apartado setenta y cuatro).

La LOMCE apuesta por la especialización curricular, entendiendo que es ventajoso tener centros en los que se especialicen en diferentes aspectos, de modo que las familias puedan escoger el centro teniendo en cuenta sus características, ya que de este modo se fomenta la libertad de elección y al mismo tiempo se puede adaptar a las necesidades o intenciones del alumnado. Por ello es esencial que estos proyectos de especialización curricular estén contemplados dentro del proyecto educativo, puesto que

debe ser público y, por tanto, son la herramienta esencial que tienen las familias para conocer las características y peculiaridades que tiene el centro y así poder escoger con mayor libertad.

En estrecha vinculación con esta idea, se añade también el apartado setenta y cinco donde se dice que: “el proyecto educativo de los centros docentes con especialización curricular deberá incorporar los aspectos específicos que definen el carácter singular del centro” (LOMCE, 2013, apartado setenta y cinco).

Por último, en la etapa de educación secundaria también tienen autonomía pedagógica para organizar los grupos y las materias de manera flexible para atender a la diversidad del alumnado, tal y como se establece en la LOE en el artículo 22.6 que no ha sido modificado por la LOMCE.

En relación con la autonomía de gestión, se ve reflejada de manera mayoritaria en los artículos 122 y 123 de la LOE, así como en sus posteriores modificaciones en la LOMCE que hacen referencia a los recursos y al proyecto de gestión de los centros públicos, respectivamente.

La LOE en su artículo 122 habla de la dotación de recursos educativos, humanos y materiales para ofertar una educación de calidad, así como para garantizar la equidad. Por su parte, la LOMCE además de llevar a cabo pequeñas modificaciones, añade un artículo 122bis titulado *Acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes*.

Dentro de él destaca que “se promoverán acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes, mediante el refuerzo de su autonomía y la potenciación de la función directiva, según establezcan el Gobierno y las Administraciones educativas” (LOMCE, 2013, apartado setenta y siete, art. 122bis. 1). De nuevo la autonomía está planteada como un factor de calidad para la LOMCE, en este caso no va ligada a la

rendición de cuentas como se ha remarcado en otras ocasiones, sino a la función directiva. No obstante, como indica Sierra Sosa (2013) hemos de tener en cuenta que “la autonomía de los centros puede ser una herramienta para mejorar la calidad educativa, pero se corre el peligro de que una especialización curricular nos lleve a una educación segregada” (p. 13). En este comentario se ven claramente las posturas enfrentadas entre la propuesta de la LOE y de la LOMCE donde prima la equidad o la calidad respectivamente, ya que se está haciendo referencia a la importancia de que en pro de una mayor calidad no se pueden fomentar las desigualdades.

Este artículo en diferentes apartados también habla de tener en consideración los modelos de gestión reconocidos en el ámbito europeo, aunque en este caso de nuevo se hace referencia la rendición de cuentas, planteando que las acciones de calidad educativa estarán sometidas a la misma por parte de los centros docentes. Estos proyectos de calidad supondrán la especialización de los centros docentes y los centros dispondrán de la autonomía necesaria para su ejecución, teniendo en cuenta tanto los recursos humanos como financieros y materiales.

En cuanto a la gestión, esta se verá reflejada en los proyectos de gestión, que se establecen en el artículo 123 de la LOE, que no fue modificado por la LOMCE, donde se indican las pautas básicas de los proyectos de gestión de los centros públicos. A lo largo de los diferentes subapartados se señala que la autonomía de la gestión económica se realizará de acuerdo con la normativa establecida en la propia ley. Asimismo, se plasma que las Administraciones podrán delegar en los órganos de gobierno en los centros públicos la contratación y adquisición de bienes y servicios y al mismo tiempo plantea que para administrar dichos bienes y servicios los centros estarán sometidos a las disposiciones que las Administraciones establezcan (artículo 123.2).

Por otro lado, también refleja que la gestión de todos los recursos aparecerá dentro del proyecto de gestión. Además, los centros podrán formular requisitos de titulación y capacitación para la realización de proyectos. También se establece que cuando un centro ha presentado un proyecto, plan de trabajo o experimentación, podrán solicitar determinados recursos específicos para poder llevarlo a cabo óptimamente. Esto no supone que los directores o los órganos de gobierno puedan contratar directamente al personal que necesiten para realizar dicho proyecto, sino que podrá solicitar a la Administración el personal con el perfil que mejor se adapte a las necesidades del centro. La manera en que esto se va a llevar a cabo no va a depender solamente de lo que plantea la Ley, sino de las posibilidades económicas que las Administraciones tengan, es decir, de la cantidad de recursos y opciones que den a los centros, ya que al tener las competencias transferidas cómo se va a aplicar este artículo dependerá de la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, en el caso de los centros públicos catalanes, los directores en su proyecto de dirección establecen cuáles son los planes o proyectos que quieren llevar a cabo durante el periodo correspondiente, así como el perfil docente que se requiere para poder aplicarlo, y de acuerdo con ello, la Administración facilitará a los equipos directivos un listado con los docentes que cumplen todos los requisitos y los directores realizarán entrevistas a aquellos que cumplan con el perfil. Por su parte, en el caso de la Comunidad Valenciana, el centro establece qué tipo de personal requiere, dentro de unas posibilidades muy concretas -maestros de audición y lenguaje, pedagogía terapéutica, inglés...- y la Administración es quien selecciona al personal.

Por tanto, como planteaba Alvira (2013) “el proyecto de ley intenta trasladar una visión de mayor autonomía; sin embargo, no solo no la garantiza, sino que la deja a expensas de decisiones administrativas de las comunidades autónomas y del propio Gobierno central” (p. 3).

La organización y el funcionamiento aparece reflejado en el artículo 124, donde se señala que los centros tendrán autonomía para elaborar sus propias normas de gestión y funcionamiento, entre las que se incluirá el plan de convivencia. La LOMCE modifica el título, añadiendo la convivencia. En este se presta especial atención a la convivencia, siendo obligatoria la redacción de un plan de convivencia -tal y como sucedía en la LOE- que deberá estar reflejado en la Programación General Anual. Esta deberá realizarse cada año y recogerá todos los elementos relacionados con la organización y funcionamiento de los centros docentes.

Por último, hay que señalar que:

Las administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que determinen, incluidas las relativas a gestión de personal, responsabilizando a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro. (LOE, 2006, art. 123.5)

Tabla 38: Comparación entre la autonomía propuestas por la LOE y la LOMCE

LOE	LOMCE
Flexibilización del curriculum	
Los centros pueden adecuar la propuesta curricular a sus características concretas a través del Proyecto Educativo de Centro	Permite la modificación de los horarios de las materias para adecuarlo a los planes y proyectos del centro
El aumento de la autonomía es una recomendación de la OCDE	Considera que las actuaciones para aumentar la autonomía de la LOE no son suficientes
	Tiene una gran relevancia y presenta el documento: LOMCE: modalidades de autonomía de los centros educativos
	Añade la importancia de la necesidad de rendir cuentas en relación con los resultados obtenidos
El PEC tendrá en consideración los valores, objetivos y prioridades de actuación	Mantiene lo establecido en la LOE y añade la especialización curricular en los IES. Esto permite a las familias escoger libremente y con información
	Añade el artículo 122bis donde indica que se promoverán acciones que fomentan la calidad a través del refuerzo de la autonomía y la función directiva
	Va ligada a la rendición de cuentas y la dirección

Fuente: Elaboración propia

Los órganos de gobierno tienen un gran peso dentro de la LOE en cuanto a la gestión de los diferentes recursos. Esto difiere significativamente con la LOMCE que ve mermadas algunas de las funciones de los órganos de gobierno.

Así pues, veamos el papel de la Dirección y los Órganos de gobierno en ambas propuestas y su evolución.

## 5.9 La función directiva y los órganos de gobierno

Como se venía comentando en el apartado anterior, el Título V de la LOE lleva por nombre: *Participación, autonomía y gobierno de los centros*. Y es dentro de este dónde vamos a poder encontrar gran parte de los artículos que hacen referencia a los órganos de dirección y gobierno.

Como señala Laguna Peña (2006):

El título V es clave para la calidad de la Educación, que debe partir de unos objetivos claros y pasar por una dirección con preparación, pero también con autoridad, con unos objetivos directivos innovadores, pero con las competencias que les hagan posible asumir la responsabilidad y el liderazgo pedagógico organizativo y de convivencia de los centros. (p. 6)

La LOE establece en el capítulo III los órganos de coordinación y gobierno, donde encontramos el Consejo Escolar, el Claustro y otros órganos de Coordinación Docente; mientras que el capítulo IV se refiere a la Dirección de los centros públicos.

Empecemos por los órganos de coordinación y los órganos colegiados de gobierno. El primero de ellos es el Consejo escolar.

El Consejo Escolar es el órgano de participación y gobierno de la Comunidad Educativa, en él están representados tanto la Administración, como el claustro de profesores, el equipo directivo, las asociaciones de padres y madres, e incluso el propio alumnado. En el caso de la LOE, el peso en la toma de decisiones por parte del Consejo Escolar es de gran importancia. El artículo 127 señala cuáles son sus funciones, que son las siguientes:

- a) Aprobar y evaluar los proyectos y las normas a los que se refiere el capítulo II del título V de la presente Ley.
- b) Aprobar y evaluar la programación general anual del centro sin perjuicio de las competencias del Claustro de profesores, en relación con la planificación y organización docente.
- c) Conocer las candidaturas a la dirección y los proyectos de dirección presentados por los candidatos.
- d) Participar en la selección del director del centro en los términos que la presente Ley establece. Ser informado del nombramiento y cese de los demás miembros del equipo directivo. En su caso, previo acuerdo de sus miembros, adoptado por mayoría de dos tercios, proponer la revocación del nombramiento del director.
- e) Decidir sobre la admisión de alumnos con sujeción a lo establecido en esta Ley y disposiciones que la desarrollen.
- f) Conocer la resolución de conflictos disciplinarios y velar porque se atengan a la normativa vigente. Cuando las medidas disciplinarias adoptadas por el director correspondan a conductas del alumnado que perjudiquen gravemente la convivencia del centro, el Consejo Escolar, a instancia de padres o tutores, podrá revisar la decisión adoptada y proponer, en su caso, las medidas oportunas.
- g) Proponer medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro, la igualdad entre hombres y mujeres y la resolución pacífica de conflictos en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social.
- h) Promover la conservación y renovación de las instalaciones y equipo escolar y aprobar la obtención de recursos complementarios de acuerdo con lo establecido en el artículo 122.3.

- i) Fijar las directrices para la colaboración, con fines educativos y culturales, con las Administraciones locales, con otros centros, entidades y organismos.
- j) Analizar y valorar el funcionamiento general del centro, la evolución del rendimiento escolar y los resultados de las evaluaciones internas y externas en las que participe el centro.
- k) Elaborar propuestas e informes, a iniciativa propia o a petición de la Administración competente, sobre el funcionamiento del centro y la mejora de la calidad de la gestión, así como sobre aquellos otros aspectos relacionados con la calidad de la misma.
- l) Cualesquiera otras que le sean atribuidas por la Administración educativa.  
(LOE, 2006, art. 127)

Como se puede ver en el artículo anterior, entre las funciones del Consejo Escolar destacan verbos o acciones como: aprobar, participar, decidir sobre, o fijar. De esta redacción podemos extraer la idea de que el papel que tenía en la LOE no era el de un mero órgano consultivo, sino que tenía un papel real en el gobierno del centro, ya que gran parte de las decisiones debían ser debatidas y aprobadas en él. Este artículo se modificó posteriormente en la LOMCE, estableciendo las siguientes funciones para el Consejo Escolar:

- a) Evaluar los proyectos y las normas a los que se refiere el capítulo II del título V de la presente Ley orgánica.
- b) Evaluar la programación general anual del centro, sin perjuicio de las competencias del Claustro del profesorado, en relación con la planificación y organización docente.

- c) Conocer las candidaturas a la dirección y los proyectos de dirección presentados por los candidatos.
- d) Participar en la selección del director del centro, en los términos que la presente Ley Orgánica establece. Ser informado del nombramiento y cese de los demás miembros del equipo directivo. En su caso, previo acuerdo de sus miembros, adoptado por mayoría de dos tercios, proponer la revocación del nombramiento del director.
- e) Informar sobre la admisión de alumnos y alumnas, con sujeción a lo establecido en esta Ley Orgánica y disposiciones que la desarrollen.
- f) Conocer la resolución de conflictos disciplinarios y velar por que se atengan a la normativa vigente. Cuando las medidas disciplinarias adoptadas por el director correspondan a conductas del alumnado que perjudiquen gravemente la convivencia del centro, el Consejo Escolar, a instancia de padres, madres o tutores legales, podrá revisar la decisión adoptada y proponer, en su caso, las medidas oportunas.
- g) Proponer medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro, la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad de trato y la no discriminación por las causas a que se refiere el artículo 84.3 de la presente Ley Orgánica, la resolución pacífica de conflictos, y la prevención de la violencia de género.
- h) Promover la conservación y renovación de las instalaciones y del equipo escolar e informar la obtención de recursos complementarios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 122.3.
- i) Informar las directrices para la colaboración, con fines educativos y culturales, con las Administraciones locales, con otros centros, entidades y organismos.

j) Analizar y valorar el funcionamiento general del centro, la evolución del rendimiento escolar y los resultados de las evaluaciones internas y externas en las que participe el centro.

k) Elaborar propuestas e informes, a iniciativa propia o a petición de la Administración competente, sobre el funcionamiento del centro y la mejora de la calidad de la gestión, así como sobre aquellos otros aspectos relacionados con la calidad de la misma.

l) Cualesquiera otras que le sean atribuidas por la Administración educativa.  
(LOMCE, 2013, apartado ochenta)

Como explica Bayona (2013) el “Consejo Escolar de los centros públicos, que deja de ser órgano de gobierno y se define como órgano asesor” (p. 15). Es decir, “los consejos escolares pierden su capacidad de decisión y de gestión para pasar a ser meramente consultivos” (Subirats, 2014, p. 53).

Si nos fijamos, como se ha hecho con el artículo correspondiente de la LOE, en los verbos que se utilizan para establecer las competencias del Consejo Escolar, vemos como destaca participar, conocer, evaluar, informar... Por tanto, hay un vaciado en las competencias del Consejo frente a la LOE. Esto supuso un fuerte debate durante el proceso de elaboración de la LOMCE tal y como se muestra en los diarios de sesiones de la Comisión de Educación correspondientes.

Entesa pel Progrés de Catalunya, a través de su portavoz, Sequera (2013) indica al respecto que:

En cuanto al papel de los consejos escolares, se fulmina su participación efectiva de la comunidad educativa: en la organización, en el gobierno, en el

funcionamiento y en la toma de decisiones de los centros. Una muestra más de la esencia de esta ley es impedir la participación de las partes implicadas (familias, docentes, administraciones educativas). (p. 7920)

Hay un vaciado de funciones entre ambas propuestas puesto que mientras que en la LOE se aprobaban y evaluaban los proyectos o la Programación General Anual, en la LOMCE pasa a solo llevarse a cabo la evaluación. Esto supone un gran problema puesto que como indican desde el PSOE, Álvarez Areces (2013a):

Los consejos escolares no pueden ser meros órganos consultivos, y por ello debe reforzarse su participación, que es un derecho constitucional que mejora y potencia la motivación y la corresponsabilidad social. Y desde luego, para participar de forma efectiva hay que tener un poder real de decisión, no solamente consultivo. Es justo lo contrario de lo que se plantea en este anteproyecto. (p. 11).

Llama la atención que se proponga aumentar la participación y se indique que se debe fomentar la misma como uno de los factores de calidad, puesto que, en la práctica se quita la potestad a la comunidad educativa de llevar a cabo una participación real y efectiva en la vida de los centros educativos. “La LOMCE expulsa literalmente a las familias de los centros de carácter público, relegando al consejo escolar a un órgano consultivo sin ninguna incidencia en la toma de decisiones del centro” (Badía Alcalá, 2014, p. 8).

Mientras que el artículo 119.1 señala que las Administraciones educativas garantizarán la participación de la comunidad educativa en la organización, el gobierno,

el funcionamiento y la evaluación de los centros, se observa que no se trata de una participación real.

Al analizar las competencias del consejo escolar, en realidad vemos como cada vez tienen menos funciones, pasando de ser un órgano de gobierno a un mero órgano consultivo, al que se informa de lo que sucede pero que en la práctica toma pocas o ninguna decisión. La pregunta es: ¿quién asume las funciones que pierde el consejo escolar en la LOMCE? La respuesta la encontramos en el artículo 132: el director.

El capítulo IV establece la dirección de los centros públicos, dentro de ella destaca el papel del equipo directivo y sobre todo de la dirección.

El artículo 131 indica que el equipo directivo es el órgano ejecutivo de gobierno de los centros públicos. Estará constituido por director, jefe de estudios y secretario. Será el primero de estos el encargado de seleccionar a los otros dos miembros del equipo directivo y funcionarán como su propio nombre indica como un equipo, es decir, que al cesar el director cesan todos los miembros, al igual que cuando se acaba el mandato.

Por otro lado, las competencias del director vienen establecidas por el artículo 132 de la LOE y la posterior modificación número ochenta y uno en la LOMCE.

En el primero de los casos se fijan como competencias del director las siguientes:

- a) Ostentar la representación del centro, representar a la Administración educativa en el mismo y hacerle llegar a ésta los planteamientos, aspiraciones y necesidades de la comunidad educativa.
- b) Dirigir y coordinar todas las actividades del centro, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Claustro de profesores y al Consejo Escolar.
- c) Ejercer la dirección pedagógica, promover la innovación educativa e impulsar planes para la consecución de los objetivos del proyecto educativo del centro.
- d) Garantizar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones vigentes.

- e) Ejercer la jefatura de todo el personal adscrito al centro.
  - f) Favorecer la convivencia en el centro, garantizar la mediación en la resolución de los conflictos e imponer las medidas disciplinarias que correspondan a los alumnos, en cumplimiento de la normativa vigente sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo Escolar en el artículo 127 de esta Ley. A tal fin, se promoverá la agilización de los procedimientos para la resolución de los conflictos en los centros.
  - g) Impulsar la colaboración con las familias, con instituciones y con organismos que faciliten la relación del centro con el entorno, y fomentar un clima escolar que favorezca el estudio y el desarrollo de cuantas actuaciones propicien una formación integral en conocimientos y valores de los alumnos.
  - h) Impulsar las evaluaciones internas del centro y colaborar en las evaluaciones externas y en la evaluación del profesorado.
  - i) Convocar y presidir los actos académicos y las sesiones del Consejo Escolar y del Claustro de profesores del centro y ejecutar los acuerdos adoptados en el ámbito de sus competencias.
  - j) Realizar las contrataciones de obras, servicios y suministros, así como autorizar los gastos de acuerdo con el presupuesto del centro, ordenar los pagos y visar las certificaciones y documentos oficiales del centro, todo ello de acuerdo con lo que establezcan las Administraciones educativas.
  - k) Proponer a la Administración educativa el nombramiento y cese de los miembros del equipo directivo, previa información al Claustro de profesores y al Consejo Escolar del centro.
  - l) Cualesquiera otras que le sean encomendadas por la Administración educativa.
- (LOE, 2006, art. 132)

Dentro de todas las actuaciones que debe llevar a cabo el equipo directivo, una de las más polémicas es la resolución de conflictos en los centros. Por un lado, hay quienes opinan que deben ser estos quienes tomen las decisiones en cuanto a las medidas sancionadoras cuando existe la necesidad de aplicarlas, pero por otro lado hay quienes consideran que esta decisión no debería ser tomada por el director o la directora, ya que este podría posicionarse a favor o en contra de un determinado alumno o alumna dependiendo de actuaciones previas, es decir, podría tener preconcepciones al respecto y por tanto, no tomar la determinación más justa, sino una condicionada por otros muchos aspectos. Por tanto, se presupone que la decisión debería darse por parte de todos los miembros del consejo escolar, siendo docentes, discentes y familias la mejor opción para tomarlas. No obstante, se debe tener en cuenta que en muchas ocasiones es necesario dar una respuesta rápida, y no dejar que pase el tiempo y se enfríen los hechos ya que, en ese caso, las consecuencias del acto se dilatan en el tiempo y pierden parte de su esencia. Lo mismo sucede en casos como pueden ser los del acoso escolar, que resulta importante que se analicen desde dentro del centro y no llevarlos al consejo escolar, ya que de este modo se evita que se hagan públicas las amenazas y los problemas, exponiendo tanto al acosado como al acosador y dificultando gravemente la solución. Hemos de tener en cuenta que casos como estos deben contar con la mayor confidencialidad posible, y cuanto más gente esté implicada, más complejo es lograrla. Al mismo tiempo, cuando se sabe que toda la información va a llegar a las familias e incluso a los propios alumnos, hace que muchos no quieran informar de los problemas a los que se enfrentan. Son situaciones de una gran complejidad que requieren de una gran mano izquierda. Las víctimas o los afectados, necesitan sentirse seguros y no en el punto de mira, tal y como sucedería si se llevasen al consejo escolar.

Como plantea Pigem i Palmés (2005c) “las reacciones rápidas son requeridas para la mejora del clima escolar y, por tanto, nos parece importante que puedan ser adoptadas en una primera instancia por la dirección, aunque luego sean conocidas o ratificadas por el consejo escolar” (p. 20). Como indican, es necesario que se lleven a cabo acciones casi instantáneas, es decir, que se tomen las medidas oportunas tan pronto como surge el conflicto, ya que los alumnos y alumnas requieren premura para comprender por qué se les está sancionando, se trata de que entiendan que cada acción tiene una repercusión, es decir: acción, reacción, repercusión. Si es necesario convocar un consejo escolar extraordinario, empezar a tomar medidas... pueden pasar días, y, sobre todo, en la etapa de primaria e infantil es esencial que las consecuencias de sus actos sean inmediatas para que puedan comprender por qué se les está sancionando y, por otro lado, la persona afectada vea que se toman medidas y que se le apoya. Si un alumno o alumna agrede a un compañero, las consecuencias deben ser inmediatas para que perciban por qué se les está castigando o sancionando, si han pasado dos o tres días, el alumnado ha olvidado qué ha sucedido y, por tanto, se está perdiendo efectividad. Esto sucede no sólo dentro del ámbito educativo, sino en todos los ámbitos, no podemos retrasar las consecuencias de los actos que realizan puesto que de ese modo se pierde efectividad en la sanción o premio. Hemos de tener en cuenta que en el mismo artículo se habla de la relevancia de fomentar la mediación escolar. Se trata de no fomentar las medidas sancionadoras. Estas se deben llevar a cabo cuando sea necesario, pero es importante que no se abuse de ellas, y, por tanto, se fomenta la mediación escolar como método para la resolución pacífica de conflictos. Esta fue una de las peticiones realizadas en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso por parte del grupo parlamentario catalán Convergencia i Unió. Es por ello, por lo que la redacción inicial fue modificada en el proyecto para añadir como labor del director mediar en los conflictos, llegando finalmente en el texto aprobado a

señalar que este debe garantizar la mediación en la resolución de conflictos. Esta petición no fue solo realizada por este grupo, sino que el presidente de CSI-CSIF, Moreno Burriel (2005) también manifestaba que:

La ley contempla como competencia del director la resolución de conflictos y la imposición de medidas disciplinarias. Nosotros demandamos la introducción de la figura del mediador escolar, así como la de otros profesionales que participen en la prevención y resolución de conflictos en el aula. (p. 35)

Por otro lado, entre las funciones de la dirección que propone la LOE también destaca la letra *h*: impulsar las evaluaciones internas, externas y del profesorado. Este artículo también fue modificado desde la propuesta inicial del anteproyecto a la redacción final, añadiendo en el texto aprobado que se impulsará también la evaluación del profesorado.

Si analizamos ahora como queda el artículo en la LOMCE vemos que en el apartado ochenta y uno en el que se modifica el artículo 132 de la LOE, se mantienen los apartados de la *a* a la *k*, así como la letra *p* que se corresponde a la letra *l* de la LOE. No obstante, se añaden la letra de la *l* a la *o*.

l) Aprobar los proyectos y las normas a los que se refiere el capítulo II del título V de la presente Ley Orgánica.

m) Aprobar la programación general anual del centro, sin perjuicio de las competencias del Claustro del profesorado, en relación con la planificación y organización docente.

n) Decidir sobre la admisión de alumnos y alumnas, con sujeción a lo establecido en esta Ley Orgánica y disposiciones que la desarrollen.

ñ) Aprobar la obtención de recursos complementarios de acuerdo con lo establecido en el artículo 122.3.

o) Fijar las directrices para la colaboración, con fines educativos y culturales, con las Administraciones locales, con otros centros, entidades y organismos. (LOMCE, 2013, apartado ochenta y uno)

Si observamos con detenimiento, vemos como la letra *l* indica que es labor del director aprobar los proyectos y normas previamente referidas en concreto el Proyecto Educativo (art. 121), el Proyecto de Gestión (art. 123), y las normas de organización y funcionamiento (art. 124). Como señala Martínez Sánchez (2013) “a la dirección se le atribuyen competencias hasta ahora en manos de otros órganos” (p. 67). Este apartado complementa la letra *a* del apartado ochenta, donde se establecen las competencias del consejo escolar. En el caso de la LOE, vemos como estas atribuciones correspondían al Consejo Escolar, ya que este era el encargado de aprobar y evaluar dichos proyectos y normas. Fueron muchas las críticas que recibió la LOMCE por estas razones durante su proceso de aprobación, es por ello por lo que Moneo (2013) manifestaba que: “me gustaría que valorase la posibilidad de que existiera un término medio entre lo que recoge actualmente el proyecto de ley de mejora de la calidad educativa, la LOMCE, y las atribuciones del director anteriores a esta ley” (p. 7). Con ello no se está criticando que el director tenga muchas atribuciones, no se habla de una sobrecarga de trabajo, sino que la crítica va dirigida, como ya se ha visto al vaciado de funciones al Consejo Escolar. En términos similares se expresaba Martínez Sánchez (2014) al señalar que:

La dirección escolar es sin duda, uno de los aspectos más novedosos de la Ley que, en lugar de revisar para mejorar las competencias, tanto de la dirección como de los órganos colegiados, rompe de manera poco afortunada el reparto de las

mismas al otorgar al director todas las competencias, y dejar, de facto, a los Órganos colegiados como meros espectadores. (p. 7)

Otra de las nuevas atribuciones es tomar la decisión sobre la admisión del alumnado. Esta nueva función cobra relevancia ya que guarda estrecha relación con el fomento de la libertad de elección. En tanto en cuanto las familias tienen el derecho de escoger centro educativo, alguien tiene que tomar las decisiones de admisión y esta nueva labor recae en la dirección.

Destaca la letra ñ, donde se establece que será labor del director aprobar la obtención de recursos complementarios de acuerdo con lo establecido en el artículo 122.3 reflejado en el apartado setenta y seis. En este artículo se indica que:

3. Los centros docentes públicos podrán obtener recursos complementarios, previa aprobación del director, en los términos que establezcan las Administraciones educativas, dentro de los límites que la normativa vigente establece. Estos recursos no podrán provenir de las actividades llevadas a cabo por las asociaciones de padres, madres y de alumnos y alumnas en cumplimiento de sus fines y deberán ser aplicados a sus gastos, de acuerdo con lo que las Administraciones educativas establezcan. (LOMCE, 2013, apartado setenta y seis).

En estrecha vinculación con ello está el artículo 122bis de la LOMCE.

El director dispondrá de las siguientes facultades:

- a) Establecer requisitos y méritos específicos para los puestos ofertados de personal funcionario docente, así como para la ocupación de puestos en interinidad.

b) Rechazar, mediante decisión motivada, la incorporación a puestos en interinidad de personal docente procedente de las listas centralizadas. Esta decisión deberá ser refrendada por la Administración educativa correspondiente.

c) Cuando el puesto se encuentre vacante, sin estar cubierto de manera definitiva por funcionario de carrera docente, y exista financiación adecuada y suficiente, proponer, de forma motivada, la prórroga en la comisión de servicios del funcionario de carrera docente que hubiera venido ocupando el puesto de forma provisional o, en su caso, el nombramiento de nuevo en el mismo puesto del funcionario interino docente que lo venía desempeñando, cuando, en ambos supuestos, habiendo trabajado en los proyectos de calidad, sean necesarios para la continuidad de los mismos. En todo caso, en la propuesta deberá quedar debidamente justificada la evaluación positiva del funcionario en el desarrollo de su actividad dentro del correspondiente proyecto de calidad, así como la procedencia e importancia de su continuidad en el puesto que venía desarrollando dentro del proyecto para asegurar la calidad y la consecución de objetivos. (LOMCE, art. 122 bis. 4)

Como se puede observar son muchas las funciones que se atribuyen en esta Ley a la dirección del centro. Por otro lado, tal y como plantean Andrés y Sarasúa (2014):

el director en los centros públicos podrá intervenir en el nombramiento del profesorado interino o en comisión de servicio, y se modifica la composición de la comisión que elige al director, de forma que la Administración contará con una mayoría de representantes. (p. 5)

Esto nos lleva a hablar no solamente de las funciones del director, sino también de los cambios en el proceso de selección. En el artículo 133 de la LOE se establece cómo se realizará.

Una de las principales modificaciones entre la LOE y la LOMCE está en la eliminación del apartado segundo de la LOE. Este indica que el proceso deberá permitir la selección de los candidatos más idóneos profesionalmente y que obtengan el mayor apoyo de la comunidad educativa. Destaca que dicho apartado desaparece con la LOMCE.

En cuanto a cómo se llevará a cabo el procedimiento de selección del director viene determinado en el artículo 135 de la LOE y la posterior modificación ochenta y cuatro de la LOMCE. Como indica Bernal (2014) “la elección de director es otra de las medidas más relevantes, en la que quita poder a la comunidad educativa de cada centro para participar en su elección” (p. 182).

El proceso es bastante similar con relación a los trámites a realizar, aunque la comisión de selección cambia de manera significativa. La LOE indica que esta estará constituida por representantes de la Administración y del centro y que serán las Administraciones educativas las encargadas de establecer el número total de vocales en las comisiones. Estas estarán constituidas por un mínimo de un tercio de los miembros del claustro, y otro tercio de miembros del consejo escolar que no sean docentes. En el caso de la LOMCE la proporción es diferente, estableciendo que entre un 30% y un 50% serán representantes del centro y de estos, al menos un 50% serán miembros del claustro. Las Administraciones educativas determinarán el total de vocales y la proporción entre los representantes de la Administración y de los centros.

Martínez Sánchez (2014) considera:

El modelo directivo de la LOMCE, personalista, básicamente apuesta por un gestor designado por la Administración, con gran capacidad de decisión y con poca o nula necesidad de rendir cuentas, salvo a la Administración, que va a ser en última instancia quién lo va seleccionar. (p. 8)

Por tanto, como se ha visto, con la LOMCE la Administración gana una gran relevancia dentro del proceso de selección del director, robando este papel a la comunidad educativa. De este modo, la Administración se asegura de que el director, y, por consiguiente, los miembros del equipo directivo, son afines a las políticas planteadas por esta, ya que el peso en su selección es elevado.

Asimismo, el artículo 146 de la LOE -no modificado en la LOMCE- establece que las Administraciones educativas podrán elaborar planes para la valoración de la función directiva.

Otro de los órganos de gobierno de los centros es el claustro de profesores. El claustro es el órgano de participación de los docentes en el gobierno de los centros y su responsabilidad es planificar, coordinar, informar y decidir sobre todos los aspectos educativos del centro (LOE, 2006, art. 128). Este estará constituido por todos los docentes que presten servicio en el centro y estará presidido por el director.

En cuanto a sus competencias, vienen establecidas en el artículo 129 de la LOE, y no es modificado por la LOMCE. En este se establece el claustro como un órgano de participación en los aspectos educativos del centro.

Por último, se encuentran los órganos de coordinación docente. Estos aparecen reflejados en el artículo 130 de la LOE, y al igual que sucedía con el claustro, tampoco sufre modificación por parte de la LOMCE. Su función es potenciar y promocionar la coordinación entre los equipos que impartan clase en el mismo curso, y su colaboración

y trabajo en equipo. En los centros educativos lograr la coordinación y el trabajo colaborativo entre los docentes es esencial para su buen funcionamiento y para que el alumnado logre su desarrollo integral. En cualquier etapa educativa no es sólo un docente el que entra en la clase, sino que es muy común que sean varios los maestros o profesores que pasen por el aula. Ya desde la etapa de infantil encontramos a los maestros y maestras de apoyo o de lengua extranjera, y en las de primaria y de secundaria a los maestros especialistas. Por ello es de vital importancia el trabajo coordinado entre todos ellos, sobre todo a nivel de dinámicas, con el fin de lograr el buen funcionamiento del grupo. Hemos de tener en cuenta que docentes de apoyo, pedagogía terapéutica, audición y lenguaje, especialistas... comparten tiempo y espacio en el aula, es decir, trabajan con el mismo grupo de alumnos y por tanto es esencial la coordinación entre todos. Aspectos tan elementales como si dejamos o no ir al alumnado al baño, qué hacer cuando los alumnos y alumnas se retrasan al llegar, etc. es necesario que estén coordinados. Lo mismo sucede con las actividades extracurriculares o complementarias que requieren que el profesorado trabaje de manera coordinada. En el caso de centros de más de una línea la coordinación horizontal es esencial ya que no es positivo que los alumnos pertenecientes a dos grupos estudien cosas diferentes y puede suponer enfrentamientos con las familias. La coordinación vertical, o entre diversos cursos también es básica para evitar la repetición de contenidos y conocer el punto de partida del alumnado, por ello es tan necesario que se realicen reuniones tanto de nivel como de equipos docentes que permita la coordinación de los docentes que dan clase en el mismo grupo.

Por último, hablando de la dirección y los órganos de gobierno, me gustaría hacer referencia al papel que tiene la inspección educativa, en tanto en cuanto, forman parte de la Administración educativa y su papel es esencial tanto en la organización como en la gestión y dirección de los centros.

Las funciones de la inspección educativa son las siguientes:

- a) Supervisar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los programas que en ellos inciden.
- b) Supervisar la práctica docente, la función directiva y colaborar en su mejora continua.
- c) Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran.
- d) Velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo.
- e) Velar por el cumplimiento y aplicación de los principios y valores recogidos en esta Ley, incluidos los destinados a fomentar la igualdad real entre hombres y mujeres.
- f) Asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.
- g) Emitir los informes solicitados por las Administraciones educativas respectivas o que se deriven del conocimiento de la realidad propio de la inspección educativa, a través de los cauces reglamentarios.
- h) Cualesquiera otras que le sean atribuidas por las Administraciones educativas, dentro del ámbito de sus competencias. (LOE, 2006, art. 151).

Como se puede observar, el papel de la inspección educativa consiste en la supervisión y control, así como velar por el cumplimiento y aplicación de la normativa. Por tanto, se puede entender que el principal papel de la inspección educativa es controlar el correcto funcionamiento de las organizaciones educativas.

Tabla 39: Comparación entre la perspectiva y enfoque que se da a la dirección y los órganos de gobierno en la LOE y en la LOMCE

LOE	LOMCE
El Consejo Escolar es el máximo órgano de participación y gobierno de la Comunidad Educativa. Tiene un papel clave en la toma de decisiones	El Consejo Escolar pierde gran parte de su protagonismo. Se convierte en un órgano meramente informativo
El equipo directivo es el órgano ejecutivo del gobierno. Comparte con el Consejo Escolar la potestad de tomar decisiones	El director asume todas las competencias que pierde el Consejo Escolar: aprobar proyectos, admisión del alumnado, obtención de recursos complementarios. Rinde cuentas a la Administración, pero no a la Comunidad Educativa. Tiene una gran capacidad de decisión
Se añade la mediación escolar como medida para la resolución pacífica de conflictos	
En la selección del director se busca que el/la candidato/a sea profesionalmente idóneo y tenga el mayor apoyo de la comunidad educativa	En el proceso de selección del director desaparece la necesidad del apoyo de la Comunidad educativa restando de este modo poder a esta
La Comisión de selección del director estará constituida por: un mínimo de un tercio de miembros del claustro y otro tercio de miembros del consejo escolar que no sean docentes	La Comisión de selección del director estará constituida por: entre un 30% y un 50% de representantes del centro. De estos, mínimo el 50% de miembros del claustro
El claustro es el órgano de participación de los docentes en el gobierno de los centros	No se modifica la organización y funcionamiento del claustro
La labor de los órganos de coordinación docente es promover la coordinación y el trabajo en equipo de los docentes	No se modifican los órganos de coordinación docente

Fuente: Elaboración propia

Otra forma de control de los centros docentes es a través de su evaluación; así pues, veamos cómo se organiza la misma a lo largo de las dos leyes educativas.

## 5.10 Las evaluaciones externas

Una de las novedades que incorpora la LOE, o mejor dicho, que reincorpora, es la evaluación no solamente del alumnado sino del sistema educativo en su conjunto, a través de evaluaciones externas. Tanto el Partido Popular como el Partido Socialista están de acuerdo en la necesidad y los beneficios de llevar a cabo este tipo de evaluaciones, en lo que no llegan a consenso es en cómo deberían ser y que peso deberían tener.

No se puede obviar que vivimos en pleno siglo XXI, es decir, estamos no solo en la sociedad de la información, sino en la sociedad del conocimiento. Cada vez es más frecuente la necesidad de evaluación, nos encontramos en una situación en la que todo debe ser controlado, supervisado y evaluado, donde los centros docentes tienen una mayor autonomía, pero acompañada de una mayor rendición de cuentas. Si antaño se evaluaba en las escuelas solamente al alumnado, hoy en día se debe evaluar cada uno de los elementos del sistema educativo: alumnado, metodología, práctica docente, programaciones, agrupamientos... actualmente todos los elementos están sometidos a evaluación.

Se entiende que la evaluación es un factor de calidad, como plantea Gascó (2014) “la evaluación es uno de los eslabones del ciclo de mejora, y el análisis de los resultados de la evaluación es el primer paso hacia la consecución de mejores resultados en cualquier sistema” (p. 17). Se considera que es importante llevar a cabo una evaluación del sistema educativo para poder conocer cuáles son los déficits, así como sus puntos fuertes y poder actuar de acuerdo con ello para potenciar las fortalezas y reducir las dificultades.

La LOE en su preámbulo señala que la evaluación es un valioso instrumento de seguimiento y valoración de los resultados obtenidos y por ello es necesario realizar la

evaluación de los diferentes elementos del sistema educativo. Asimismo, añade que es un elemento fundamental para la mejora y para lograr un aumento de la transparencia. Será el Instituto de Evaluación el encargado de llevar a cabo la evaluación general del sistema educativo en colaboración con los organismos correspondientes de las Comunidades autónomas. Del mismo modo, para fomentar la transparencia se realizará un informe anual al parlamento en el que se comunicarán los resultados de las evaluaciones generales realizadas.

Por su parte, la LOMCE establece que las evaluaciones finales son una manera directa de mejorar el sistema educativo. Se parte de la idea, como plasmaba De Vicente (2013) de que “la prueba externa obliga al profesor y al alumno a la exigencia, porque no es el profesor el que aprueba o suspende” (p. 39). Desde este punto de vista, se parte de la idea de que, sin la evaluación externa, ni el profesor ni el alumnado se van a esforzar para dar lo mejor de ellos mismos. Es decir, se considera que solamente de esta manera se esfuerzan y que, por tanto, hasta el momento no lo están haciendo.

El preámbulo añade que tendrán un carácter diagnóstico y formativo. Con ellas se pretende garantizar que el alumnado alcance los niveles de desarrollo adecuados tanto personal como profesionalmente, asegurando los niveles mínimos de obtención del título al tiempo que permite tomar decisiones de acuerdo con el nivel real que tengan. El Ministro de Educación explicaba cómo se entienden las evaluaciones desde el gobierno.

Nosotros concebimos las evaluaciones de una forma muy distinta, en el mismo sentido en el que están orientadas las pruebas de PISA, es decir, como unas pruebas en las que los conocimientos son la base sobre la que se edifican las competencias y, en realidad, lo que intentan conseguir es señalar lo que ha

conseguido el estudiante en términos no de conocimiento sino de lo que puede hacer con esos conocimientos de competencias. (Wert, 2013a, p. 26)

Se trata de establecer el mismo nivel de titulación en cualquier punto de España, es decir, las evaluaciones externas permiten asegurar al Estado que todo el alumnado que obtiene el título tiene el nivel que ellos mismos han establecido. Una de las dificultades que presenta el sistema educativo español es que tiene, como ya se ha comentado previamente, las competencias educativas transferidas, esto nos podría llevar a hablar de que en la práctica tenemos 17 subsistemas, que a pesar de tener una misma base común presentan algunas diferencias. Esto se debe a que todos aplican la misma Ley Orgánica educativa, así como el mismo Real Decreto de contenidos mínimos y es en estos documentos donde se establece el mayor peso de la educación, pero con posterioridad cada comunidad autónoma establece sus decretos y órdenes concretando de este modo las disposiciones anteriores y adaptándose a las particularidades de cada comunidad. Hablo de 17 subsistemas puesto que las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla están consideradas territorio MEC. En este sentido, muchos grupos políticos, así como parte de la ciudadanía considera que esto es una desventaja ya que dependiendo de la Comunidad en la que residas dedicas más horas a una asignatura u otra, y el alumnado obtiene mejores o peores resultados. Los estudios PISA demuestran como el alumnado español obtiene resultados muy distantes dependiendo de la comunidad en la que estudie.

Con estas evaluaciones externas, el Estado regula los mínimos, de tal manera que todo aquel que no obtenga los requisitos establecidos por el mismo no obtendrá el título, reglamentando de este modo los mínimos estatales. Esto implica que es el Estado el que verifica que todos sus estudiantes obtienen el nivel establecido, aunque no significa necesariamente que no puedan obtener mejores resultados.

Por otro lado, la LOMCE también habla de transparencia, de la necesidad de que la comunidad educativa en su conjunto conozca los resultados de los resultados de dichas pruebas. Como se ha comentado previamente, desde esta Ley Educativa se pretende dotar a las familias de la mayor transparencia posible, de manera que tengan a su disposición toda la información posible para poder tomar decisiones de manera libre e informada. Por estos motivos, se promueve que los resultados de las evaluaciones externas sean públicos. No obstante, no basta con que las familias o la comunidad educativa pueda tener acceso a los datos, sino que deben tener las herramientas que les permitan analizarlos correctamente. Se trata de que los datos deben tener en cuenta las circunstancias en las que están inmersos los centros, es decir, las circunstancias socioeconómicas del entorno, así como su evolución.

Tal y como planteaba Calero (2013):

en el caso de la evaluación y de esta comparación entre público y privado es de extrema necesidad saber hasta qué punto un centro educativo lo hace bien o lo hace mal en función de su propia iniciativa, de su propia capacidad, de sus profesores, de su dirección y de su ejercicio de autonomía, o si lo hace bien o mal en función de sus usuarios. Por eso, una vez más subrayo la necesidad de proporcionar información a la Administración y a los centros de valor añadido contextual. (p. 56)

Cuando los resultados de una evaluación se hacen públicos se corre el riesgo de que estos estén sesgados, y que su interpretación no se realice de la manera más acertada posible. Si se plantean como un ranking en el que se establece un orden en el cual han quedado los centros de acuerdo con los resultados no se están teniendo en cuenta las características contextuales. Se debe entender que, igual que no hay dos alumnos iguales,

no existen dos centros iguales. Lo que si existen son centros a los que asiste alumnado de un determinado perfil. Los centros situados en los BAP difícilmente obtendrán los mismos resultados que los que están situados en zonas residenciales de casas unifamiliares de alto estandig. Esto no se debe a que la labor docente sea mejor en los segundos que en los primeros, al igual que no implica que los primeros tengan menor capacidad que los segundos, sino que las circunstancias en las que se encuentran llevan al alumnado a desarrollarse de una manera u otra, y en la mayor parte de los casos, las pruebas que se realizan encajan más con el perfil de las capacidades que se desarrollan en el segundo tipo de centros que en los primeros.

Por otro lado, el preámbulo de la LOMCE también plantea que las evaluaciones no agotan las posibilidades de evaluación dentro del sistema, indicando también que el alumnado dispondrá de pasarelas y opciones para que nadie quede fuera del sistema. No obstante, a pesar de que el preámbulo indique eso, no todo el mundo está de acuerdo con esta concepción, entendiendo que en realidad las evaluaciones finales de etapa, al ser necesaria su aprobación para la obtención del título, se convierten en una barrera o un obstáculo para gran parte del alumnado. López Melero (2012) planteaba que “el proceso educativo que se deriva de la ley es una Carrera de obstáculos ya que al final de cada tramo educativo el alumnado tendrá que superar unas pruebas (reválidas)” (p. 15).

Si nos centramos en cómo se plasman las evaluaciones en las dos leyes educativas. Tanto la LOE como la LOMCE establecen en su artículo 20 las características de la evaluación durante la etapa de educación primaria. Esta evaluación será continua, global y tendrá en cuenta el progreso en el conjunto de las áreas. Asimismo, la LOMCE añade que se establecerán las medidas oportunas para adaptar dichas evaluaciones al alumnado con necesidades educativas especiales.

La LOE en su artículo 20.2 indica que se accederá al siguiente ciclo y etapa si han alcanzado las competencias básicas y el grado de madurez necesario. Además, el artículo 20 añade que se accederá al siguiente curso, aunque no se hayan alcanzado todos los objetivos siempre y cuando esta circunstancia no le impida seguir con aprovechamiento el siguiente curso y recibirán los apoyos necesarios para alcanzar dichos objetivos. En el caso de la LOMCE se plantea que se accederá al siguiente curso o etapa siempre que se hayan alcanzado los objetivos y las competencias. En ambas propuestas se especifica que solo se podrá repetir una vez durante la etapa, aunque la LOE habla de permanecer un año más en el ciclo y la LOMCE en el curso. En este último caso, los alumnos deberán realizar un plan específico de refuerzo y recuperación. Además, el artículo 20.2 dice que “se atenderá especialmente a los resultados de la evaluación individualizada al finalizar el tercer curso de Educación Primaria y de final de Educación Primaria” (LOMCE, 2013, art. 20.2). Esto supone un gran cambio respecto a la anterior propuesta de la LOE donde la evaluación individualizada que se llevaba a cabo tenía carácter informativo, pero no era una evaluación final, tal y como se verá a continuación.

El artículo 21 establece la primera de las evaluaciones individualizadas que se van a realizar dentro del sistema educativo. La principal diferencia entre ambas propuestas es que la LOE plantea una evaluación de diagnóstico al finalizar el segundo ciclo, mientras que la LOMCE establece una evaluación de final de etapa, que se realizará al finalizar el sexto curso y mantiene la de mitad de la etapa, pero adelantándola un curso, pasando a realizarse al finalizar tercero de primaria.

En el caso de la propuesta de la LOE se trataba de una evaluación con carácter formativo y orientador para los centros, e informativo para las familias y la comunidad educativa en su conjunto. Por su parte, la LOMCE la formula no como una evaluación de diagnóstico sino final, en la que se comprobará el grado de adquisición de la competencia

en comunicación lingüística, y la competencia matemática y competencia básica en ciencia y tecnología.

La entonces Secretaria de Estado de Educación Montserrat Gomendio explicaba con estas palabras las evaluaciones

se propone un cambio de metodología, el cambio que comentaba antes: no incluir solo la memorización de conocimientos, sino también la adquisición de competencias; puesto que las evaluaciones incluirán preguntas en el estilo de PISA —preguntas de competencias, en las que hay que solucionar problemas complejos—, será necesario un cambio en la metodología de nuestras aulas. (Gomendio, 2013b, p. 8)

Se plantean por tanto las evaluaciones a través del trabajo competencial, es decir, no se trata de que el alumnado adquiera solo los conocimientos teóricos a partir de la memorización, sino que las pruebas a las que van a tener que contestar buscan comprobar el grado de aplicación de los conocimientos adquiridos en el aula. Ya no basta con la simple memorización, sino la comprensión de los mismos, y la capacidad de extrapolar dichos contenidos y ser capaces de aplicarlos en otros contextos.

Contrariamente a esta postura hay quienes opinan que:

no tiene sentido darnos cuenta en sexto de primaria de que un niño no sabe leer y escribir, o de que su comprensión lectora es deficiente, o de que las cuatro reglas básicas de matemáticas no las sabe; evaluar eso en sexto no tiene sentido porque esto se ha evaluado en primero y segundo de primaria, y lo bueno es que se detecte en tercero. Y si en tercero no se ha conseguido, que tengamos cuarto y quinto para solucionarlo. Se trata de ir solucionando problemas a medida que ocurren no

cuando la laguna ya no es una laguna sino un océano. (Ladrón de Guevara, 2013, p. 44)

En relación con las palabras de Ladrón de Guevara, se podría decir que tienen mucho sentido. Si nuestra intención es mejorar el sistema, actuar en aquellos aspectos que no están resultando positivos, incidir en las dificultades para poder subsanarlas... no podemos esperar a finalizar la etapa cuando ya no podemos poner remedio a las deficiencias del sistema.

Cuando realizamos una evaluación final lo que se está pretendiendo es conocer el nivel alcanzado por el alumnado, valorarlo y juzgarlo, pero su finalidad no es la de tomar medidas para la mejora, ya que en caso de ser así se estaría haciendo demasiado tarde.

Por otro lado, el apartado trece también plantea que será el gobierno el que establecerá los criterios de evaluación y las características para asegurar que sean iguales, es decir, que se pida el mismo nivel, en todo el territorio nacional. Asimismo, se señala que el resultado se hará constar en un informe con carácter informativo y orientador. Tal y como indica De Vicente (2013):

la evaluación final de educación primaria tendría que ser con efectos académicos y no sólo diagnósticos, porque el paso de primaria a secundaria es clave luego en el éxito de la secundaria; entonces hay que buscar un método, una forma para asegurar que con el paso se hace que los alumnos tengan las competencias básicas de primaria adquiridas. (p. 36)

En este caso, ya no estamos hablando como previamente de una evaluación de diagnóstico, la finalidad de la misma ha cambiado y en este caso se realiza la evaluación con la intención de medir el nivel educativo del alumnado de cara a promocionar a la etapa educativa siguiente.

Por último, se formula la posibilidad de que las Administraciones educativas establezcan planes específicos de mejora en los centros públicos cuyos resultados sean inferiores a los establecidos.

El catedrático numerario de bachillerato y exdirector del Instituto de Evaluación del Ministerio de Educación, Roca (2013) explicaba la necesidad de que se llevasen a cabo este tipo de medidas, entendiendo que “no podemos afirmar que las pruebas en sí mejoren los resultados, lo que sí sabemos que mejora los resultados es que, como consecuencia de las pruebas, se adopten las medidas oportunas de acuerdo con la información obtenida” (p. 21). Es decir, no se trata de que la evaluación por si misma mejore los resultados, lo que obviamente si va a afectar a la práctica educativa y puede conllevar una mejora, son las acciones que se tomen a partir de dicha evaluación.

Lo mismo sucede, con las medidas que se toman previas a la evaluación. Si los centros y los docentes tienen en cuenta que su alumnado va a tener que realizar una evaluación en la que se van a tener en consideración unos determinados contenidos a través de una prueba de un formato determinado es probable que se trabaje de manera que se mejoren los resultados, en muchas ocasiones porque se va a practicar la prueba. Se trata no solamente de realizar las pruebas sino que tengan sentido y significatividad, es decir, que sirvan para algo. Por ello es importante que se realice un análisis de los resultados y se actúe en consecuencia. Esto se debe realizar no solamente desde las Administraciones educativas sino sobre todo desde dentro de cada uno de los centros.

Uno de los beneficios que tiene la evaluación por competencias es la dificultad que presenta ya que no se trata de que el alumnado complete huecos, que subrayen sujeto y predicado, hagan raíces cuadradas, etc. en este tipo de evaluaciones lo que se fomenta es que tengan que utilizar todos estos contenidos aplicándolos dentro de un contexto o

partiendo del mismo. En el caso de las pruebas lingüísticas se parte de un audio y de una lectura y a partir de estas derivan el resto de las actividades.

Si analizamos ahora las evaluaciones en la etapa de Educación Secundaria Obligatoria vemos que se establecen en los artículos 28 y 29 de la LOE, así como en la posterior modificación que realiza la LOMCE al respecto. Tal y como ya se ha visto en relación con la etapa de educación primaria, el principal cambio que vamos a encontrar reside en el hecho de que pasamos de tener una evaluación diagnóstica a una evaluación final.

Por un lado, se establece una evaluación continua, y la LOMCE añade que será formativa e integradora. Se indican también en este artículo los criterios para promocionar al curso o etapa siguiente, señalando que se podrá promocionar con evaluación negativa de un máximo de dos asignaturas y que con tres o más asignaturas se permanecerá en el mismo curso un año más.

En el caso de la LOMCE se mantiene esto con la excepción de las asignaturas de matemáticas y lengua castellana y literatura, estableciendo que la evaluación negativa de manera simultánea en ambas no permitirá la promoción al curso siguiente. Asimismo, también añade todas las casuísticas a tener en consideración para promocionar con evaluación negativa en tres materias. En primer lugar, dos de ellas no pueden ser, como se acaba de señalar matemáticas y lengua castellana y literatura. Además, el equipo docente deberá considerar que la evaluación negativa no le va a impedir seguir con aprovechamiento el siguiente curso, teniendo altas expectativas en su recuperación y entendiendo que esto beneficiará su evolución académica. Por último, se deberán aplicar las medidas de atención educativas propuestas en el consejo orientador. Solamente en el

caso de cumplir las tres condiciones se podrá promocionar al curso siguiente teniendo tres materias con evaluación negativa.

Destaca el hecho de que se señala en dos ocasiones la imposibilidad de promocionar cuando son lengua castellana y literatura y matemáticas las materias que tienen una evaluación negativa, pero paradójicamente, tras esto se añade una excepción en la que aseveran que:

Podrá autorizarse de forma excepcional la promoción de un alumno o alumna con evaluación negativa en dos materias que sean Lengua Castellana y Literatura y Matemáticas de forma simultánea cuando el equipo docente considere que el alumno o alumna puede seguir con éxito el curso siguiente, que tiene expectativas favorables de recuperación y que la promoción beneficiará su evolución académica, y siempre que se apliquen al alumno o alumna las medidas de atención educativa propuestas por el consejo orientador. (LOMCE, 2013, apartado 19)

Esto llama la atención del lector puesto que en un primer momento se indica claramente que no es posible promocionar con estas dos materias suspendidas, tras ello se vuelven a marcar los criterios con los que excepcionalmente se podrá promocionar con tres materias con evaluación negativa en los que indican que solo será posible cumpliendo de manera simultánea tres situaciones entre las que se encuentra que no sean matemáticas y lengua castellana y literatura, y finalmente establecen una nueva excepción en la que plantean que si puedan promocionar con estas asignaturas cumpliendo los requisitos establecidos previamente.

Por otro lado, en ambas propuestas se plantea que se realizarán pruebas extraordinarias para permitir la recuperación de las evaluaciones negativas, así como programas de refuerzo.

Además de la evaluación continua que realiza cada docente de su asignatura también encontramos las evaluaciones externas establecidas en el artículo 29 de la LOE y el apartado 20 de la LOMCE. Como comentaba con anterioridad, la principal diferencia entre estas reside en que la LOE plantea una evaluación de diagnóstico mientras que la LOMCE la convierte en una evaluación final, que, además, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 será necesario obtener una calificación positiva para poder obtener el título de Educación Secundaria Obligatoria.

La evaluación de diagnóstico que establece la LOE se realizará al finalizar el segundo curso, es decir, en su caso al terminar el primer ciclo de la ESO, se trataba de una evaluación de competencias básicas que tenía un carácter formativo y orientador para los centros e informativo para las familias y la comunidad educativa en su conjunto. En el caso de la LOMCE esta se transforma en una evaluación que se realizará al finalizar cuarto de la ESO y en la que se tendrá en cuenta el logro de los objetivos de etapa y el grado de adquisición de las competencias.

La Secretaria de Educación, Formación Profesional y Universidades planteaba que las evaluaciones:

contribuirán a mejorar los resultados de los alumnos y no a obstaculizar su trayectoria educativa. El objetivo de la evaluación final es comprobar que el alumno ha logrado los objetivos de la etapa y adquirido las competencias correspondientes, pero no se trata de una reválida para que el alumno deba estudiar de nuevo todos los contenidos. (Gomendio, 2013a, p. 7)

Ya no se trata de evaluar las competencias básicas sino que en este caso se establece cuáles serán las materias de las que el alumnado deberá examinarse que son todas las pertenecientes al bloque de asignaturas troncales salvo Biología y Geología y

Física y Química que solo se evaluarán si el alumnado las escoge entre las materias de opción; dos materias de opción cursadas del bloque de troncales en cuarto curso; y una materia del bloque de asignaturas específicas que no sea: educación física, religión o valores éticos.

Destaca el hecho de que no es relevante si el alumnado estaba cursando cuarto curso por la rama de enseñanzas académicas o aplicadas, sino que puede presentarse a la prueba por cualquiera de las dos opciones sin importar la que estaba realizando.

Al igual que sucedía al hablar de la promoción o no del alumnado, en el caso de esta evaluación final, la LOMCE también establece los criterios que van a permitir al alumnado presentarse a la prueba. En este caso, para poder realizarla es necesario haber obtenido una calificación positiva en todas las materias o negativa en un máximo de dos de ellas siempre que estas no sean lengua castellana y literatura y matemáticas simultáneamente. Del mismo modo, se señala que en aquellas comunidades que posean lengua cooficial esta tendrá la misma consideración que la lengua castellana a estos efectos.

Además, tal y como ya sucedía en la evaluación final de la etapa de primaria, ahora también será el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el encargado de establecer los criterios de evaluación, así como las características de las pruebas, llevando a cabo su diseño y estableciendo los contenidos en cada una de las convocatorias.

El subapartado 5 establece que para superar la prueba será necesario obtener una calificación igual o superior a 5. Asimismo, en subapartados posteriores se plantea que el alumnado que no haya superado la prueba o que quiera mejorar su calificación podrá presentarse tantas veces como sea necesario, manteniéndose la calificación más alta

obtenida. También se indica que se celebrarán al menos dos convocatorias anuales, una ordinaria y otra extraordinaria.

Como plantea Roca (2013):

la evaluación final de 4.º de la ESO que tiene un doble propósito. Al ser al final de la etapa, no tiene el propósito, al menos declarado, de conocer para mejorar; en todo caso, el sistema se puede mejorar como consecuencia de los resultados, pero no se puede mejorar el aprendizaje de los alumnos porque ya han acabado. Tiene el propósito declarado de certificar los aprendizajes adquiridos y el nivel de competencias alcanzado y de seleccionar, puesto que otorga un título, es decir, es condición indispensable para la obtención del título. Los alumnos que no superen la prueba no obtendrán el título y, por tanto, no podrán acceder a los estudios de secundaria superior a los que da derecho el título. Por tanto, certifican y seleccionan a los alumnos. (p. 22)

Se trata de una evaluación no enfocada a conocer el sistema educativo y su funcionamiento, sino que es una prueba final en la que se señala cuál es el nivel de conocimiento de cada uno de los alumnos de manera individualizada, siendo al mismo tiempo un filtro para el acceso a niveles superiores ya que su no aprobación, tal y como se establece en el artículo 31 de la LOMCE impide al acceso a la siguiente etapa educativa. Es, como muchos han señalado, una reválida que va a servir como filtro para que solamente los mejores tengan acceso al bachillerato e impidiendo al alumnado continuar con su formación. Por tanto, no es solo una herramienta para conocer el estado del sistema educativo, por mucho que desde el Gobierno y el Ministerio se plantease como una ventaja para conocer el sistema y para mejorar la calidad educativa, sino que se erigen

como una barrera que en algunos casos puede llegar a ser infranqueable para determinados grupos de alumnos y alumnas<sup>49</sup>.

No obstante, tal y como se indica en el propio preámbulo, la idea es que ningún alumno o alumna se quede atrás, se trata de establecer pasarelas que les permita seguir avanzando si así lo desean. Por ello, a pesar de que para la obtención del título van a tener en cuenta los resultados de la evaluación final de secundaria, no estará totalmente condicionada por esta, ya que su obtención dependerá de la media de todas las calificaciones obtenidas durante la etapa con un peso del 70%, y la evaluación final ponderará un 30%. Estos porcentajes llaman la atención puesto que son bastante similares a los que se emplean para el acceso a la Universidad, donde la nota de bachillerato supone un 60% y las pruebas de acceso el 40%.

Por otro lado, y estableciendo de nuevo una pasarela para que nadie se quede sin título, el artículo 31 de la LOE plantea que quienes no obtengan el título recibirán una certificación oficial en la que constarán los años estudiados y el grado de consecución de los objetivos de la etapa y de las competencias. Asimismo, el artículo 68.2 de la LOE señala que los mayores de 18 años que no hayan obtenido el título podrán presentarse a las pruebas que permitan su obtención, facilitando de nuevo que se obtenga el título y, por tanto, dotando al alumnado de la posibilidad de volver al sistema educativo.

---

<sup>49</sup> A título personal, estas evaluaciones me recuerdan a las pruebas que se realizan para acceder a la Universidad donde se establecen unos estándares que debe alcanzar todo el alumnado para poder acceder a la misma. Obviamente es necesario que todo el alumnado tenga unos estándares para poder obtener el título de Educación Secundaria Obligatoria, puesto que en caso contrario estaríamos devaluando el título si solo por haber llegado hasta cuarto curso todos lo obtuviesen, flaco favor estaríamos haciendo al alumnado. No obstante, no puede evitar que la evaluación final de secundaria tal y como está planteada me haga pensar que el último curso de la etapa se va a acabar convirtiendo tal y como ya lo es desde hace años, segundo de bachiller, un curso en el que solamente importa preparar para las pruebas. Un curso, en el que lamentablemente, cuando los alumnos y alumnas miren atrás en el tiempo y lo vean con perspectiva lo recordarán no por lo aprendido, no por lo estudiado, sino por la presión y la angustia que puede generar dicha prueba.

Si nos fijamos ahora en la evaluación de bachillerato, vemos como guarda muchas similitudes con la evaluación de la etapa de secundaria.

Estas aparecen reflejadas en los artículos 36 y 37 de la LOE y en los apartados 28 y 29 de la LOMCE. La evaluación en la etapa de bachillerato se caracterizará por ser continua y diferenciada según materias. Será el profesor de cada una de las materias el encargado de tomar la decisión de si el alumnado ha superado o no los objetivos, tal y como plantea la LOE. A todo esto, la LOMCE, muy centrada en el desarrollo de las competencias, añade también la necesidad de tener en consideración el grado de adquisición de las estas.

Tanto la LOE como la LOMCE hablan de la relevancia de fomentar el desarrollo de las competencias, siendo estas de gran importancia en la aplicación de los conocimientos. En este sentido, la LOMCE las dota de mucha repercusión siendo necesaria su adquisición para poder promocionar.

La promoción se plantea en términos bastante similares a la de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria. En este caso el alumnado promocionará siempre con un máximo de dos materias con evaluación negativa, pudiendo realizar una prueba extraordinaria de las materias que no haya superado. En relación con la LOMCE añade que cuando se promocione con asignaturas con evaluación negativa deberán matricularse de las mismas y que la superación de las materias de segundo curso que impliquen la continuidad de las de primero estarán supeditadas a la aprobación de las anteriores.

La LOE no esboza una evaluación final de bachillerato, sino que la obtención del título depende de las materias cursadas. No obstante, durante el debate realizado en el proceso de elaboración fueron muchos los que manifestaron la necesidad de introducir una evaluación final que permitiese acreditar que todo el alumnado había adquirido los conocimientos mínimos establecidos, así como posibilitar que aquellos que quieran cursar

estudios superiores en el extranjero no se vean obligados a realizar una nueva prueba (Romero Barrenechea, 2005).

En términos similares se expresa Calomarde (2005b) cuando dice que:

Nosotros estamos persuadidos de la necesidad de mantener, como en su día propusimos, la prueba general de bachillerato por dos razones. Una, por armonización con el bachillerato de la Unión Europea y, otra porque es triste y lamentable que en nuestro país no exista una sola prueba externa de madurez comprensiva. (p. 32)

Como es comprensible, si durante el proceso de elaboración de la LOE, desde el Partido Popular se planteaba la necesidad de añadir una evaluación individualizada externa al finalizar la etapa de bachillerato, cuando redactaron la LOMCE la añadieron.

En el anteproyecto final de la LOMCE se establecía cómo tenía que ser esta evaluación final, planteando que se comprobará el logro de los objetivos de la etapa, así como el grado de adquisición de las competencias. En este anteproyecto la prueba guardaba relación con todas las materias del bloque de asignaturas troncales; y las materias del bloque de asignaturas específicas que no fueran Educación Física o Religión. En la redacción final se añadieron algunos aspectos. Por ello finalmente la prueba incluirá:

- a) Todas las materias cursadas del bloque de asignaturas troncales. En el supuesto de materias que impliquen continuidad, se tendrá en cuenta sólo la materia cursada en segundo curso.
- b) Dos materias de opción cursadas en el bloque de asignaturas troncales, en cualquiera de los cursos. Las materias que impliquen continuidad entre los cursos

primero y segundo sólo computarán como una materia; en este supuesto se tendrá en cuenta no sólo la materia cursada en segundo curso.

- c) Una materia del bloque de asignaturas específicas cursada en cualquiera de los cursos, que no sea Educación Física ni Religión. (LOMCE, 2013, art. 36bis)

Como se puede observar, a lo largo del proceso de elaboración se fueron matizando algunos aspectos concretando elementos esenciales para llevar a cabo la evaluación final de bachillerato, aunque en su conjunto son pocos los cambios que se le han realizado.

Aspecto clave también es el hecho de que en las comunidades autónomas con lengua cooficial, sólo se computará una materia del bloque de las asignaturas del bloque de libre configuración autonómica.

De acuerdo con este artículo 36bis, tal y como ya sucedía con la evaluación final en la ESO, en este caso también será el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, previa consulta a las Comunidades Autónomas, el encargado de establecer tanto los criterios de evaluación, como las características y los contenidos de las pruebas en cada una de las convocatorias, garantizando de este modo la igualdad en todo el territorio español.

Se considerará que el alumnado ha superado la prueba cuando la calificación obtenida sea igual o superior a 5 puntos y en el caso de aquellos que no logren superarla o deseen mejorar dicha calificación se contempla la posibilidad de volver a repetir la evaluación en convocatorias posteriores, tomando en consideración la puntuación más alta obtenida. Asimismo, se añade que se celebrarán al menos dos convocatorias anuales, una ordinaria y otra extraordinaria.

Al respecto de esta evaluación, se planteó, en términos del ministro Wert (2012) como “una evaluación final de bachillerato que sería necesaria para obtener el título de bachiller y determinaría -sola o junto a elementos particulares que pudieran fijar las universidades- el acceso a la universidad” (p. 6). Se trata pues de homologar una prueba final en la que todo el alumnado deba tener un nivel mínimo para poder obtener el título independientemente de la comunidad autónoma en la que resida.

Existen muchos partidarios de esta medida, sobre todo en el caso del bachillerato ya que las pruebas de acceso a la universidad dependen de estas últimas y no es el gobierno quien las regula y, por tanto, las pruebas que se realizan en una u otra comunidad son diferentes, aunque eso no impida al alumnado de una Comunidad Autónoma estudiar en otra. Es decir, cada alumno y alumna realiza la prueba de acceso a la Universidad de su Comunidad, independientemente de si quiere estudiar en dichas universidades o si va a solicitar plaza en otra. Para poder unificar los criterios y establecer unos mínimos que deben tener todos los alumnos y alumnas no solamente para acceder a la Universidad sino para obtener el título se plantean estas pruebas.

El artículo 144 de la LOE habla de las evaluaciones generales de diagnóstico, estableciendo que serán las diversas Administraciones educativas las que realizarán las evaluaciones de diagnóstico y que será la Conferencia Sectorial la que velará para que se realicen con criterios de homogeneidad en todo el territorio nacional. Por su parte, el apartado ochenta y nueve de la LOMCE modifica esto, y establece que las evaluaciones individualizadas tendrán unos criterios de calificación comunes para el conjunto del Estado, y serán diseñadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Asimismo, se señala que estas pruebas serán aplicadas y calificadas por profesorado externo al centro y que se regulará el procedimiento de revisión de los resultados.

Como se puede observar la principal diferencia, además de las previamente comentadas reside en el hecho de quien elabora las pruebas, ya que en la LOE son las distintas administraciones educativas, mientras que en la LOMCE se organizan a nivel estatal, siendo estas iguales para todo el territorio nacional. Por tanto, como se verá en el apartado correspondiente, con la LOMCE las autonomías van perdiendo competencias.

En el caso de la formación profesional, la LOE, en su artículo 43 señala que se realizará por módulos profesionales, requiriendo la evaluación positiva en todos los módulos que lo componen para obtener la superación del ciclo formativo. Por su parte, la LOMCE indica que la evaluación se realizará por módulos profesionales, materias o bloques, y tal y como sucedía con la LOE, se requerirá la superación de todos ellos para la obtención del título.

Paralelamente a la evaluación del alumnado, la LOE establece la evaluación de la función pública docente. Esta viene definida en el artículo 106 y lo que nos señala es que esta se llevará a cabo para mejorar la calidad de la enseñanza, elaborando para ello planes para la evaluación de la función docente. Estos planes deberán ser públicos e incluirán los fines y los criterios precisos de la valoración y la forma de participación tanto del profesorado, como de la comunidad educativa y de la propia Administración. Son estas últimas las encargadas de fomentar la evaluación voluntaria del profesorado. Asimismo, serán las encargadas de disponer de los procedimientos para que los resultados de dicha valoración se tengan en cuenta de manera preferente tanto en la carrera docente como en el concurso de traslados, así como las actividades de formación, investigación e innovación.

Evaluated el alumnado y el profesorado llega el momento de llevar a cabo la evaluación del sistema educativo en su conjunto. Esta es de gran relevancia y por ello se

le dedica el Título VI que lleva por nombre *Evaluación del sistema educativo*. En este sentido, el artículo 140 establece la finalidad de la evaluación.

La evaluación del sistema educativo tendrá como finalidad:

- a) Contribuir a mejorar la calidad y la equidad en educación
- b) Orientar las políticas educativas
- c) Aumentar la transparencia y eficacia del sistema educativo
- d) Ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las Administraciones Educativas.
- e) Proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos españoles y europeos, así como del cumplimiento de los compromisos educativos contraídos en relación con la demanda de la sociedad española y las metas fijadas en el contexto de la Unión Europea. (LOE, 2006, art. 140.1)

Como se puede observar, la principal finalidad de la evaluación es la mejora tanto de la calidad como de la equidad en educación. Esta es, como se ha visto, una de las máximas de la LOE, lograr la mejora de la calidad junto con la equidad, entendiendo que la primera no puede existir sin la segunda.

Del mismo modo, el apartado segundo plantea que las evaluaciones que se realicen amparadas bajo el marco anteriormente expuesto no podrán emplearse para realizar valoraciones individuales del alumnado ni para establecer clasificaciones de centros. Este apartado se suprime en el apartado ochenta y seis de la LOMCE, posibilitando de este modo que las evaluaciones individualizadas sean utilizadas con dichas funciones.

Para llevar a cabo esta evaluación se establecen organismos responsables de la misma. El principal responsable de ella será el Instituto de Evaluación, así como aquellos

que determinen las distintas Administraciones educativas, ya que son las encargadas de la elaboración de las evaluaciones de diagnóstico planteadas por la LOE. Este organismo cambia con la LOMCE pasando a denominarse Instituto Nacional de Evaluación Educativa, y se mantiene que las distintas Administraciones educativas podrán llevar a cabo la evaluación del sistema educativo dentro del ámbito de sus competencias correspondientes.

Con relación a la evaluación del sistema educativo, el artículo 143 indica que será el Instituto de Evaluación el encargado, con la colaboración de las Administraciones Educativas, de elaborar planes plurianuales de evaluación general del sistema educativo. Del mismo modo, añade que, previa a su realización se publicarán los procesos y criterios de evaluación. En el caso de la LOMCE además propone que también establecerá los estándares metodológicos y científicos que garanticen la validez, calidad y fiabilidad.

Por otro lado, este mismo artículo también plantea que el Instituto de Evaluación, elaborará el Sistema Estatal de Indicadores, en colaboración con las Administraciones Educativas, con la finalidad de contribuir al conocimiento del sistema, y a la orientación en la toma de decisiones en el ámbito educativo. Con la LOMCE se añade una nueva función al Instituto Nacional de Evaluación Educativa, ya que será el órgano, junto con las Administraciones Educativas, encargado de coordinar la participación del Estado Español en las evaluaciones internacionales.

Para finalizar con la evaluación encontramos la de los centros y la función directiva. Con ella se pretende ganar en transparencia y mejorar la calidad del sistema en su conjunto. Ya no basta con la pura evaluación del alumnado, sino que es necesaria la evaluación del conjunto de todo el sistema y, por tanto, la función directiva va a tener un papel relevante en el proceso. En relación con la evaluación de los centros, la LOE

remarca que a la hora de realizarla se tendrán en cuenta las situaciones socioeconómicas y culturales de las familias y del alumnado, así como el entorno del centro y los recursos de los que dispone. Es decir, se llevará a cabo una evaluación contextualizada teniendo en consideración no solamente los resultados obtenidos por el centro, sino también cuál es su punto de partida y sus características. No se trata por tanto de que todos los centros alcancen los mismos resultados, sino que se respetarán sus peculiaridades y particularidades a la hora de llevar a cabo dicha evaluación.

Toda esta evaluación se va a realizar con la finalidad de mejorar la calidad educativa en sus múltiples facetas, por ello es importante tener en cuenta la difusión de los resultados. Para ello la LOE indica que el gobierno presentará anualmente al Congreso de los Diputados un informe sobre el estado del sistema educativo, así como recomendaciones y los aspectos más destacados del informe que será elaborado por el Consejo Escolar del Estado. En el caso de la LOMCE se va un paso más allá en la difusión de los resultados, ya que se plantea en el apartado 90 que los resultados de las evaluaciones serán puestos en conocimiento de la Comunidad Educativa a través de indicadores comunes para todos los centros docentes españoles, sin identificación de datos de carácter personal y previa consideración de los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto.

Como se puede observar, la evaluación es un elemento esencial en ambas propuestas. La LOE introduce las evaluaciones externas en el sistema y la LOMCE va un paso más allá añadiendo nuevas y modificando parcialmente las existentes cambiando de este modo también parte de su finalidad. Si en un primer momento, estas se realizaban con la función de permitir conocer cómo estaba el sistema educativo y cuál era el nivel de nuestro alumnado en determinados momentos de su escolarización para poder dar respuesta a los déficits o dificultades que se pudiesen encontrar, con la LOMCE su

función pasa a tener un carácter calificativo, es decir, ya no busca solamente conocer y valorar para poder actuar, sino que ahora se establece la necesidad de calificar y dotar a cada uno de los alumnos y alumnas de un resultado que nos permita conocer cuál es su nivel y si debe o no pasar a la siguiente etapa educativa. Por tanto, ya no se habla de poder mejorar el sistema, no se trata de una evaluación de diagnóstico, sino que se convierten en un filtro, en una prueba de nivel que en caso de no superar impide al alumnado el acceso al nivel educativo siguiente obligándoles a repetir la prueba en la convocatoria extraordinaria, permaneciendo un año más en el mismo curso o incluso en determinados casos es posible que lleve al alumnado a abandonar el sistema educativo.

Vivimos inmersos en la cultura de la evaluación, en la necesidad de medir y comparar todo, especialmente desde que las organizaciones supranacionales están realizando evaluaciones como PISA, TIMSS, PIRLS, etc. Estas muestran el nivel del sistema educativo español en comparación con diferentes países y, por tanto, desde que esto sucede la mayor parte de los países se han sumado a la cultura de la evaluación. Todos quieren salir bien parados en los resultados de dichas pruebas, quieren estar en lo más alto de la clasificación, y por ello, cada vez es más frecuente que los Estados implementen sistemas de evaluación externa.

Estos sistemas, como se ha podido ir observando tienen sus ventajas y sus inconvenientes. Si nos paramos a pensar qué puede suponer para las organizaciones educativas la implementación de las evaluaciones externas es comprensible su perspectiva negativa hacia las mismas. El temario cada vez es más extenso, ya no basta solamente con lo que se trabaja en el aula, sino que además se ha de adaptar la metodología y los contenidos a aquello que van a encontrarse los alumnos y alumnas en la prueba. Es decir, en muchas ocasiones el profesorado va a tener que renunciar a impartir contenidos con una mayor significatividad para su alumnado porque necesita dicho

tiempo para que trabajen los contenidos que sí van a salir en las evaluaciones que van a realizarse a nivel estatal. Esto supone descontextualizar la educación, cambiar la perspectiva y si se me permite, un retroceso considerable.

Por otro lado, los docentes pueden ser reacios a dichas pruebas porque se sienten ninguneados, ya no vale la calificación o la evaluación que ellos realizan de su alumnado. Se está desprestigiando la labor docente señalando la necesidad de que el alumnado se someta a evaluaciones externas para comprobar que los resultados que obtienen o que la decisión de promocionar o no a un alumno o alumna a la siguiente etapa educativa está de acuerdo con los estándares establecidos por el gobierno.

Por último, pero no por ello menos importante, es necesario hacer hincapié en las ventajas e inconvenientes de la publicación de los resultados de dichas evaluaciones. Por un lado, la publicación de estas supone un ejercicio de transparencia fundamental en una sociedad democrática como la española, pero, por otro lado, los datos son manipulables y no toda la sociedad está preparada para entender dichos datos. En otras palabras, la publicación de los resultados obtenidos por los centros supone que la gente tenga acceso a ellos, eso unido a la libertad de elección de centro, da a las familias muchas más posibilidades de llevar a cabo una elección acertada. No obstante, y a pesar de que la LOMCE refleja que a la hora de llevar a cabo la publicación de las evaluaciones se tendrá en cuenta las características socio-económicas y culturales del alumnado y sus familias, así como los recursos de los que dispone el centro, esto nos puede llevar a la creación de centros gueto, centros en los que las familias no quieren llevar a sus hijos e hijas y se estará beneficiando a un determinado perfil de la población. Es por ello por lo que a la hora de realizar este tipo de ejercicio de transparencia es necesario que se extremen las precauciones si no queremos llevar a nuestro sistema educativo a mayores tasas de inequidad.

Con esto no quiero decir que no se deban llevar a cabo este tipo de evaluaciones, no se trata de que no se deban tener dichos datos, sino que hay que ser precavidos a la hora de trabajar con ellos. Es importante que el centro los tenga a su disposición, que el profesorado los conozca y que, a partir de ellos, tal y como plantea la LOE se redacten planes de refuerzo en aquellos aspectos en los que el centro o un determinado grupo de alumnos salen malparados. De este modo, al tener conocimiento de los déficits se puede incidir sobre ellos para poder mejorarlo, es por ello por lo que las evaluaciones planteadas por la LOE tenían una gran significatividad en el sistema, al igual que la evaluación de tercero de primaria de la LOMCE, porque se realizan en un momento clave del proceso en el que todavía se está a tiempo de poder actuar y subsanar los problemas o las dificultades que tiene el alumnado.

Otra de las novedades que incorpora la LOE, o, mejor dicho, que reincorpora, es la evaluación del alumnado, así como del propio sistema educativo a través de evaluaciones externas. Tanto el Partido Popular como el Partido Socialista están de acuerdo en la necesidad y los beneficios de las mismas, en lo que no llegan a consenso es en cómo deberían ser estas y qué peso deberían tener.

No se puede obviar que vivimos en pleno siglo XXI, es decir, estamos dentro no solo de la sociedad de la información, sino en la sociedad del conocimiento. Cada vez es más frecuente la necesidad de evaluación, nos encontramos en una situación en la que todo debe ser controlado, supervisado y evaluado, donde los centros docentes tienen una mayor autonomía, pero acompañada de una mayor rendición de cuentas. Si antaño se evaluaba en las escuelas solamente al alumnado, hoy en día se debe evaluar cada uno de los elementos del sistema educativo: alumnado, metodología, práctica docente, programaciones, agrupamientos... hoy todos los elementos están sometidos a evaluación.

Se entiende que la evaluación es un factor de calidad, no obstante, debemos ser precavidos a la hora su aplicación y posterior análisis. No todo vale y no todo está permitido. Por ello es importante realizarlas y sobre todo analizarlas correctamente.

Tabla 40: Comparación entre los tipos de evaluación planteados por la LOE y la LOMCE

LOE	LOMCE
La evaluación es un instrumento de seguimiento y valoración de los resultados	Las evaluaciones externas son mecanismos que obligan a los docentes y los discentes a esforzarse
	Se entiende la evaluación como una herramienta que permite la transparencia. Los resultados deben ser públicos porque la Comunidad Educativa tiene derecho a conocerlos
Permite la mejora y la transparencia	Se da gran relevancia a la difusión de los resultados
	Factor clave para la calidad
	Las evaluaciones externas se basan en las competencias
	Permiten asegurarse de que todo el alumnado español alcanza las competencias mínimas
Propone evaluaciones de diagnóstico. Se realizan en mitad de la etapa para tomar medidas que permiten la mejora y el aprovechamiento de los recursos	Plantea evaluaciones finales: sirven de filtro y posibilitan o impiden el acceso a la etapa educativa siguiente
	Necesario sacar un apto en estas evaluaciones finales para obtener el título y se especifica las características de acceso a la evaluación final

	No buscan la mejora del alumnado, ya que se realiza al final. En todo caso podría servir para mejorar el sistema.
	En la ESO puntúa un 70% las calificaciones del curso y un 30% el resultado de la prueba
	La prueba final de bachillerato incluye todas las materias del bloque de materias troncales, dos materias de opción del bloque de troncales y una materia del bloque de asignaturas específicas que no sea Educación Física ni religión.
Evaluación: será continua y global y tiene en consideración el progreso en el conjunto de las áreas	No modifica la evaluación en general
Condiciones de acceso al siguiente nivel educativo o etapa: deben alcanzar el grado de madurez necesario y las competencias básicas	Condiciones de acceso al siguiente nivel educativo o etapa: promocionarán si han alcanzado los objetivos y competencias clave. Se presta especial atención a los resultados de la evaluación individualizada de tercero y final de primaria.  En la ESO se establecen los criterios de no promoción
Las evaluaciones externas son diseñadas por las Administraciones educativas y la Conferencia Sectorial coordinará el proceso para que tengan homogeneidad en todo el territorio nacional	Es el MECD a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa el encargado de establecer criterios de evaluación, características y contenidos de las pruebas garantizando la igualdad en todo el territorio
Instituto de Evaluación → órgano encargado de la evaluación	Instituto Nacional de Evaluación Educativa → órgano encargado de la evaluación
Evaluación del sistema educativo: el Instituto de Evaluación y las Administraciones educativas elaborarán planes plurianuales de evaluación general del sistema educativo	Evaluación del sistema educativo: a todo lo establecido en la LOE se añade que el Instituto Nacional de Evaluación Educativa establecerá los estándares

	científicos y metodológicos que aseguren la validez, fiabilidad y calidad
El instituto de evaluación establecerá el Sistema Estatal de Indicadores en colaboración con las Administraciones educativas	El Instituto Nacional de Evaluación Educativa, en colaboración con las Administraciones educativas, coordinará la participación del Estado Español en las evaluaciones internacionales

Fuente: Elaboración propia

En estrecha vinculación con la necesidad de evaluar para conocer y comparar nuestro sistema educativo tenemos las influencias externas. Veamos pues como se reflejan en la LOE y la LOMCE.

## 5.11 Influencias externas

En líneas generales, cuando se realiza una reforma educativa no se aprueba la norma que se quiere, sino la que en realidad se puede aprobar ya que en el proceso de redacción y elaboración de la misma se tienen en cuenta muchas influencias, algunas de ellas muy potentes, así como las tendencias que se están llevando a cabo en otros países.

Esto nos lleva a la una Ley Educativa con influencias de otros lugares, organizaciones, grupos parlamentarios, etc. En los últimos años se están observando algunas tendencias generalizadas en las reformas educativas emprendidas en los diferentes países.

La OCDE, la UNESCO y la Unión Europea, entre otras organizaciones supranacionales, establecen las líneas clave de las reformas educativas que se están emprendiendo en los últimos años en países como España.

El preámbulo de la LOE establece algunas de estas influencias planteando cómo las organizaciones supranacionales, así como la globalización y la posibilidad de comparar e imitar aquellas actuaciones que se están implementando en otros sistemas educativos han llevado a la misma a determinadas acciones.

En un primer momento se plantea que desde la Unión Europea y la UNESCO se recoge la necesidad de mejorar tanto la calidad como la eficacia de la educación y la formación. Para ello es necesario mejorar la capacitación de los docentes, así como desarrollar las aptitudes necesarias para responder a las demandas sociales, y garantizar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación. Hemos de tener en cuenta que a pesar de la generalización que existe hoy en día del uso de las tecnologías y de Internet, no todas las familias tienen acceso a las mismas, ya sea por falta de recursos o porque en determinadas poblaciones es difícil poder tener acceso a dichos recursos, es

decir, en algunas localidades del interior cuya población es pequeña tienen dificultades para poder tener acceso a Internet o a un Internet de calidad, abriendo de este modo una gran brecha digital. Esto se debe a que al tener pocos habitantes, a las principales empresas de comunicación no les interesa hacer las inversiones a nivel de rentabilidad, ya que no obtendrían beneficios en muchos años y en ciertos casos ni siquiera llegarían a lograrlo nunca. Por ello es importante tener en cuenta estos factores y actuar sobre ellos, tal y como ya se vio al hablar de la equidad en la LOE, esta plantea la necesidad de tener en cuenta las peculiaridades de las poblaciones y zonas rurales para poder dotarlas de una mayor cantidad de recursos y así equipararlos a las zonas urbanas.

Otro de los elementos esenciales que promueven estas dos organizaciones supranacionales y que están sugiriendo a todos los países que tengan en cuenta y que fomenten debido a la gran repercusión que puede tener en el aumento de la calidad educativa es la formación del profesorado, tanto de manera inicial como continua.

La formación del profesorado está reflejada en el capítulo III del Título III de la LOE. Dentro del mismo destaca el artículo 100 donde se establece su formación inicial. En él se señala que el contenido de la formación inicial del profesorado garantizará la capacitación adecuada para afrontar los retos del sistema educativo y adaptar las enseñanzas a las nuevas necesidades formativas (LOE, 100.1). La formación inicial de los docentes es esencial para lograr un sistema educativo de calidad, ya que de ello va a depender la calidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Tras esta, llega la formación permanente.

Vivimos en un mundo, como ya se ha comentado, en continua evolución, donde la tecnología, entre otras muchas cosas, queda desfasada rápidamente. En una sociedad en continuo cambio es necesario que la formación de los docentes esté también en

perpetua actualización, para que sea capaz de adaptarse a las nuevas situaciones y demandas. Cada vez se pide a las escuelas que respondan a situaciones más complejas y cambiantes, que se adapten no solo a las necesidades sociales, sino también a las del sistema productivo, y para que ello sea posible es de vital importancia que la capacitación de los docentes sea lo más amplia y polivalente posible. Un docente que se precie debe estar en continua formación, que le permita adaptarse a las necesidades del sistema educativo. El artículo 102.1 de la LOE establece que “la formación permanente constituye un derecho y una obligación de todo el profesorado y una responsabilidad de las Administraciones educativas y de los propios centros”. Del mismo modo, el apartado 102.2 añade que los cursos de formación permanente deberán contemplar la adecuación de los conocimientos y métodos a la evolución tanto de las didácticas específicas como de las ciencias, y tener en cuenta y respetar todos los elementos de coordinación, orientación, tutoría, atención educativa a la diversidad, así como la organización que permita mejorar la calidad de la enseñanza y el funcionamiento de los centros. Se trata de que se actualicen, o como se dice en la jerga, se reciclen, para que de este modo sean capaces de estar al corriente de las últimas tendencias y necesidades.

El profesorado, y sobre todo, su formación y manera de trabajar es esencial para lograr una enseñanza de calidad, y aunque, tal y como se verá a continuación se está cambiando el foco situando ahora al alumnado en el centro del proceso, no podemos obviar que el papel que realiza el profesorado es clave ya que, aunque cede su protagonismo -o parte de él- en realidad sigue siendo el encargado de planificar y llevar a cabo el proceso de enseñanza, convirtiéndose en un guía, en un dinamizador, en un ejemplo a imitar y para que todo ello sea posible, para que el sistema educativo evolucione es necesario que sea a través de la formación del profesorado. Ninguna medida que se pueda aprobar va a resultar provechosa si previamente no has formado a los docentes y

los has hecho partícipes del proyecto. El caso de las competencias básicas o clave es de gran significatividad al respecto.

Sansegundo (2005) señalaba que:

Nuestras propuestas van orientadas a elevar las competencias y conocimientos que nuestro sistema educativo imparte a todos los jóvenes, y ese es un objetivo que apoya el proyecto europeo de construcción de una sociedad del conocimiento. Para lograrlo necesitamos definir, priorizar, evaluar y reforzar las competencias básicas; en la etapa primaria, la comprensión lectora sobre todo, y en la secundaria también la expresión oral y escrita y las competencias matemáticas. (p. 10)

Las competencias surgen en la Unión Europea de manera simultánea al proceso de elaboración de la LOE. UNESCO (2015) indicaba que el origen de las competencias básicas residía en ideas del informe Delors que planteaba que los cuatro pilares de la educación son aprender a conocer, a ser, a hacer y a vivir juntos.

Mientras que en España se estaba redactando el borrador de la que sería la Ley Orgánica de Educación, en Europa empiezan a surgir una serie de ideas que resulta relevante contemplar en las futuras Leyes Educativas. Tanto es así que el grupo de expertos que estaba redactando la LOE entendió la necesidad de contemplarla ya en dicha propuesta puesto que en caso contrario se acabaría aprobando una ley que estaría desfasada rápidamente. Así pues, cuando se aprobó la LOE en el año 2006 esta ya contemplaba la necesidad de trabajar a través de las competencias básicas. No obstante, estas aparecieron de manera muy discreta y sería posteriormente el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria y el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se

establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, los que las desarrollarán.

En ambos casos, el anexo 1 explica qué se entiende por competencias básicas, señalando que son las capacidades que el alumnado debe adquirir. También añade que la lectura va a ser esencial para lograr el desarrollo de dichas competencias y que por ello es necesario que se dedique un tiempo diario a la misma, que no deberá ser inferior a los 30 minutos.

Se entiende pues que las competencias básicas, que en la LOMCE pasarán a ser llamadas competencias clave son aquellos aprendizajes imprescindibles que van a permitir la realización personal del alumnado, ejercer la ciudadanía activa, incorporarse a la vida adulta satisfactoriamente y desarrollar un aprendizaje de manera permanente a lo largo de toda su vida. Para ello lo que se plantea es que los aprendizajes no se basen en materias, sino que deben integrarse, incorporando tanto la educación formal como la no formal y la informal e integrando diversas materias o áreas.

Es decir, las competencias básicas son un conjunto de conocimientos teóricos, prácticos y actitudinales que van a permitir al alumnado desarrollarse con total autonomía en su vida diaria y se va a entender que estas han sido adquiridas cuando sean capaces de aplicar aquellos conocimientos desarrollados en la escuela a su día a día. En el caso de la LOMCE, el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria y el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, establecen en su artículo segundo las definiciones entre las que se encuentra la de competencia reflejada en la letra *c* entendiendo estas como las “capacidades para aplicar de forma integrada los contenidos propios de cada enseñanza y etapa educativa,

con el fin de lograr la realización adecuada de actividades y la resolución eficaz de problemas complejos” (Real Decreto 126/2014 y Real Decreto 1105/2014, art. 2.c).

Los Reales Decretos de la LOE, es decir, el 1513/2006 y el 1631/2006, establecen 8 competencias básicas: competencia en comunicación lingüística, competencia matemática, competencia en el conocimiento y la interacción con el mundo físico, tratamiento de la información y competencia digital, competencia social y ciudadana, competencia cultural y artística, competencia para aprender a aprender, y autonomía e iniciativa personal. Estas competencias son modificadas con los Reales Decretos aprobados para actualizarse a la LOMCE, y en ambos casos (126/2014 y 1105/2014) se establecen 7 competencias clave: comunicación lingüística; competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología; competencia digital; aprender a aprender; competencias sociales y cívicas; y por último, sentido de la iniciativa y espíritu emprendedor.

Figura 13: Comparativa entre competencias

Competencias clave: marco de referencia europeo (Diario Oficial de la Unión Europea 30/12/06)	Reales Decretos de enseñanzas mínimas de la Educación Primaria (BOE 8/12/06) y Secundaria Obligatoria (BOE 5/1/07) Anexo I Competencias básicas
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comunicación en lengua materna.</li> <li>2. Comunicación en lenguas extranjeras.</li> <li>3. Competencia matemática y competencias básicas en ciencias y tecnología.</li> <li>4. Competencia digital.</li> <li>5. Aprender a aprender.</li> <li>6. Competencias sociales y cívicas.</li> <li>7. Sentido de la iniciativa y espíritu de empresa.</li> <li>8. Conciencia y expresión culturales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Competencia en comunicación lingüística.</li> <li>2. Competencia matemática.</li> <li>3. Competencia en el conocimiento y la interacción con el mundo físico.</li> <li>4. Tratamiento de la información y competencia digital.</li> <li>5. Competencia social y ciudadana.</li> <li>6. Competencia cultural y artística.</li> <li>7. Competencia para aprender a aprender.</li> <li>8. Autonomía e iniciativa personal.</li> </ol>

Fuente: Mentxaka, 2008, p.82.

Estos Reales Decretos establecen que para que sea posible una adquisición eficaz de las mismas se deberán diseñar actividades integradas. Asimismo, se plantearán de manera que se puedan adquirir más de una competencia al mismo tiempo.

Como se puede observar, trabajar por competencias supone un cambio en las metodologías didácticas y en la manera de entender la educación que ya no se basa en la simple memorización de contenidos o la aplicación de determinadas fórmulas o tratados, sino que con ellas se lleva a cabo una modificación estructural del proceso<sup>50</sup>, situando al alumnado en el centro y perdiendo mucha relevancia los contenidos conceptuales, relevancia que ganan los procedimentales e incluso los actitudinales.

Por último, en relación con estas competencias, desde la LOMCE se refuerza tanto la competencia en comunicación lingüística como la competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología. Se recalca la importancia del desarrollo de ambas puesto que se considera que su potencialización va a permitir la adquisición del resto de competencias clave, siendo esta la base de las demás.

El desarrollo de la competencia en comunicación lingüística resulta esencial y nos muestra de manera significativa el cambio en la percepción de proceso de aprendizaje, pasando de trabajar la ortografía, la gramática, el vocabulario, etc. a la aplicación de todo ello a un producto final: un texto, un debate, una noticia... Es decir, ya no se trabaja de manera aislada, sino que se le pretende dar una cohesión que permita no el conocimiento aislado de cada uno de los bloques sino la aplicación de todos estos conocimientos a una

---

<sup>50</sup> Uno de los principales problemas que ha supuesto la implementación de las competencias básicas o clave proviene del hecho de que llegaron a las escuelas a través de los Reales Decretos y Decretos, sin que previamente el profesorado conociese en qué consistían o cómo desarrollarlas. Esto generó grandes dificultades puesto que no estaban formados y por tanto preparados para asumir el cambio que se estaba proponiendo desde fuera de las organizaciones educativas.

tarea concreta. En el caso de la comunicación lingüística, ya el propio nombre indica que se va a desarrollar la comunicación.

En estrecha vinculación con esto hallamos tanto las evaluaciones externas, que como su propio nombre indica, se realizan desde fuera de las organizaciones educativas y en los centros se encargan de su aplicación tal y como se ha explicado anteriormente, y el fomento de las lenguas extranjeras.

Si tal y como establece la LOE debemos abrir los sistemas educativos al mundo exterior y los flujos migratorios cada vez son más frecuentes, no es de extrañar que sea necesario el fomento del desarrollo de las lenguas extranjeras. Se debe tener en cuenta que la sociedad en la que vivimos fomenta las relaciones entre unos países y otros, permite disfrutar de estancias formativas en el extranjero, así como programas de intercambios educativos entre los diferentes países. Es por ello esencial que el alumnado salga del sistema educativo con las nociones básicas en lenguas extranjeras, facilitando de este modo la comunicación y el intercambio de experiencias. En el caso de la LOMCE, el fomento del plurilingüismo es uno de sus pilares fundamentales. Tanto es así que en el preámbulo ya se establece como una prioridad el dominio de una segunda e incluso una tercera lengua extranjera. Además, también plantea que la Unión Europea establece como uno de los objetivos irrenunciables el fomento del plurilingüismo para lograr la construcción de un proyecto europeo.

A lo largo de todo el articulado de las dos leyes educativas se va haciendo referencia a cómo se va a realizar el fomento de las lenguas extranjeras y el plurilingüismo. En ambas, ya que la LOMCE no lo modifica, se indica en el artículo 2j, como uno de los fines de la educación “la capacitación para la comunicación en la lengua oficial y cooficial, si la hubiere, y en una o más lenguas extranjeras” (LOE, 2006, art. 2.j).

Por tanto, como se puede observar, la relevancia del fomento de las lenguas no se aprecia solamente en el preámbulo, sino que ya en el segundo artículo, en el que se establecen cuáles son las finalidades de la educación podemos encontrar referencia a estas.

Del mismo modo, en los objetivos de etapa de educación primaria, secundaria y bachillerato también se encuentran referencias al desarrollo de las lenguas extranjeras. En el caso de la educación primaria, se plantea que el alumnado deberá “adquirir en, al menos, una lengua extranjera la competencia comunicativa básica que les permita expresar y comprender mensajes sencillos y desenvolverse en situaciones cotidianas” (LOE, 2006, art. 17.f). La LOMCE no modifica este objetivo.

En la etapa de secundaria se va un paso más allá y tanto la LOE como la LOMCE fijan como uno de los objetivos de la etapa “comprender y expresarse en una o más lenguas extranjeras de manera apropiada” (LOE, 2006, art. 23. i). Y en bachillerato se avanza de nuevo un poco más al establecer que el alumno se deberá: “Expresar con fluidez y corrección en una o más lenguas extranjeras” (LOE, 2006, art. 33.f). En este caso, la LOMCE tampoco ha modificado este artículo.

Otro de los elementos en los que podemos ver la relevancia que tienen las lenguas extranjeras lo hallamos en las materias que se plantean para las diferentes etapas. En un primer momento, la LOE habla de que en el tercer ciclo de primaria, las Administraciones educativas podrán añadir una segunda lengua extranjera. En el caso de la LOMCE se va un poco más lejos y podemos ver la relevancia que tiene el fomento del plurilingüismo al establecer la primera lengua extranjera en el bloque de las asignaturas troncales y añadiendo la posibilidad de ofertar una segunda lengua extranjera dentro del bloque de asignaturas específicas. En el caso de la etapa de secundaria la LOE fija como materia

optativa la segunda lengua extranjera, mientras que la LOMCE la plantea como una asignatura del bloque de asignaturas específicas.

Por último, el Capítulo VII del Título I se refiere a la enseñanza de idiomas. Es en los artículos que forman parte del mismo donde se plantea la organización, certificados, y otros elementos de interés sobre la enseñanza de los idiomas fuera de las etapas ordinarias del sistema educativo. La LOMCE se expresa en términos similares, pero refleja claramente la influencia de factores externos que tiene la enseñanza de idiomas estableciendo la equivalencia de los títulos en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas.

En el caso de la LOMCE, añade la disposición adicional trigésima séptima, denominada, *expertos con dominio de lenguas extranjeras*. En ella lo que se establece es que de manera excepcional, mientras no se disponga de profesorado con competencias lingüísticas suficientes se podrá incorporar a expertos como profesorado en programas bilingües o plurilingües para dar respuesta a dichos programas.

Como se ha podido observar el desarrollo y fomento de las lenguas extranjeras es esencial en ambas propuestas, no obstante, la LOMCE hace mayor hincapié en su relevancia siendo un elemento fundamental para la misma. En este caso se entiende que no se trata de un conocimiento más, sino que esto va a ser necesario para poder desarrollar la formación integral del alumnado y que al mismo tiempo su desarrollo va a ser imprescindible para poder lograr una fructífera incorporación al mundo laboral, ya sea en nuestro país o en el extranjero.

Esto nos lleva a otro de los elementos esenciales que han supuesto una influencia en el proceso de elaboración de las leyes educativas y son las necesidades y demandas del mundo laboral.

Uno de los mayores retos a los que se enfrenta el sistema educativo en la actualidad es responder a todas las demandas y necesidades sociales. Una de estas demandas viene derivada del sistema productivo que tenemos en la actualidad. Hemos pasado del fordismo al postfordismo, y las empresas demandan un nuevo perfil de trabajadores, y solicita al sistema educativo que prepare a los futuros trabajadores para poder dar respuesta a las nuevas características del sistema productivo.

Para ello, en primer lugar, encontramos que uno de los objetivos de la educación secundaria hace referencia a desarrollar el espíritu emprendedor. Precisamente es este fomento en el que se hace especial hincapié en la LOMCE.

El artículo 19 de la LOE establece que:

Sin perjuicio de su tratamiento específico en algunas de las áreas de la etapa, la comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, las tecnologías de la información y la comunicación y la educación en valores se trabajarán en todas las áreas. (LOE, 2006, art. 19.20)

En términos similares se expresan los artículos 24 y 25 que modifican el término áreas que aparece en la primera línea por materias y mantiene los otros elementos. Aquí se establecen las líneas fundamentales de la formación del alumnado, es decir, se plantean los elementos clave. Con la LOMCE estos se modifican y pasa a quedar redactado de la siguiente manera:

Sin perjuicio de su tratamiento en alguna de las áreas de la etapa, la comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, las Tecnologías de la Información y la Comunicación, el emprendimiento y la educación cívica y constitucional se trabajarán en todas las áreas. (LOMCE, 2013, apartado nueve).

Como se puede ver, la primera parte del artículo mantiene la redacción de la LOE, sin embargo, es la segunda parte en la que encontramos algunos cambios. El primero de estos es la introducción del emprendimiento, que va a ir impregnando todo el planteamiento de la propuesta y el segundo es que se cambia la educación en valores por la educación cívica y constitucional. Esto se puede deber a la manera en que se entiende dicha formación en la LOE y a la supresión de la materia de educación para la ciudadanía, al señalar la necesidad de esta formación cívica y constitucional están remarcando que se tiene en cuenta la formación en los valores cívicos, aunque no se tenga una materia específica para ello.

Volviendo a la idea del emprendimiento, la LOMCE va impregnando toda la propuesta con dicha palabra y sus derivados. Es por ello por lo que cuando llegamos a la etapa de educación secundaria obligatoria podemos volver a encontrarla en el artículo 24: *Organización el primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria*. En este artículo se instaura la iniciación a la actividad emprendedora y empresarial como una de las materias del bloque de asignaturas específicas.

Por su parte, el artículo 25: *Organización del 4º curso de la Educación Secundaria Obligatoria* se divide entre las enseñanzas académicas para la iniciación al bachillerato y las enseñanzas aplicadas para la iniciación a la Formación Profesional. Dentro de estas últimas se ofertan en el bloque de asignaturas troncales dos materias relacionadas con el emprendimiento como son:

- Ciencias aplicadas a las actividades profesionales
- Iniciación a la Actividad Emprendedora y Empresarial.

El título de las dos propuestas deja bastante latente la relación entre el sistema educativo y la formación para el ámbito laboral ya que van encaminadas a la formación profesional, y por tanto lo que pretenden es establecer las bases para la misma.

Además, el artículo 34.ter añade como una de las asignaturas troncales en segundo de bachillerato Economía de la Empresa y como una del bloque de asignaturas específicas Fundamentos de Administración y Gestión.

Por otro lado, pero en estrecha vinculación con ello, vemos como la LOE señala como uno de los objetivos de la etapa de bachillerato la letra K: “k) Afianzar el espíritu emprendedor con actitudes de creatividad, flexibilidad, iniciativa, trabajo en equipo, confianza en uno mismo y sentido crítico” (LOE, 2006, art. 33.k).

Una de las ideas clave en este sentido de la LOMCE es que se entiende la necesidad de formar para que el alumnado, que serán los futuros trabajadores, sean emprendedores, es decir, se fomenta y establecen las bases para que en el futuro sean capaces de crear y dirigir su propia empresa. Las empresas demandan trabajadores formados y preparados para asumir responsabilidades, que sean capaces de adaptarse a los cambios, que sean críticos y que puedan responder a las situaciones cambiantes a las que cada vez más están sometidas las empresas. Debemos ser conscientes de que hoy en día el mundo cambia a un ritmo vertiginoso, y todos estos cambios afectan a todas las esferas incluido el mundo empresarial. Es por ello que se hace necesario establecer las claves y, como se ha dicho previamente, desarrollar las competencias. Competencias que les permitan aplicar a otras situaciones o problemas respuestas divergentes que den con la mejor respuesta posible.

En estrecha vinculación con el establecimiento de relaciones y vínculos entre el sistema escolar y laboral está situada la Formación Profesional. Tiene una doble finalidad,

por un lado, se da respuesta a las necesidades del mundo laboral, y por el otro, al dar una mayor relevancia a la formación profesional y modernizarla, se reducen las tasas de abandono escolar temprano y de fracaso escolar.

Para ello la LOE plantea los programas de cualificación profesional inicial. Estos programas van destinados al alumnado mayor de 16 años y que no ha obtenido el título de Educación Secundaria Obligatoria y su objetivo es que alcancen competencias profesionales propias de una cualificación nivel uno de la estructura actual del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Con ello lo que se pretende es lograr una inserción sociolaboral satisfactoria.

Muy similar a esta propuesta encontramos en la LOMCE la Formación Profesional Básica. En este caso, el artículo 30 explica que será el equipo docente el encargado de recomendar a las familias la incorporación del alumnado a esta.

Una de las características de la Formación Profesional Básica es que va a establecer vías que permitan el acceso posterior al grado medio y de este al superior.

Para la LOMCE el fomento y la modernización de la Formación Profesional es un elemento esencial, tanto es así que ya en el preámbulo se hace referencia a ello. Se pretende, tal y como se indica en el apartado XIII del mismo, llevar a cabo una modernización de la oferta, su adaptación al sistema productivo y la implicación de las empresas en el proceso formativo.

La Formación Profesional como enseñanza con identidad propia se establece dentro del Título I, y se especifican todos sus elementos en el capítulo V del mismo que lleva por título *Formación Profesional*. En él se establecen sus principios fundamentales, así como sus objetivos, contenidos, evaluación, criterios de acceso, etc.

La formación profesional comprende el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales. (LOE, 2006, art. 39.1)

Por tanto,

La formación profesional, en el sistema educativo, tiene por finalidad preparar a los alumnos y alumnas para la actividad en un campo profesional y facilitar su adaptación a las modificaciones laborales que pueden producirse a lo largo de su vida, así como contribuir a su desarrollo personal y al ejercicio de una ciudadanía democrática. (LOE, 2006, art. 39.2)

Este apartado es modificado en la LOMCE, quedando redactado de la siguiente manera:

2. La Formación Profesional, en el sistema educativo, tiene por finalidad preparar al alumnado para la actividad en un campo profesional y facilitar su adaptación a las modificaciones laborales que pueden producirse a lo largo de su vida, contribuir a su desarrollo personal y al ejercicio de la ciudadanía democrática, y permitir su progresión en el sistema educativo y en el sistema de formación profesional para el empleo, así como el aprendizaje a lo largo de la vida. (LOMCE, 2013, apartado treinta y dos).

Como se puede observar el mismo apartado en la LOMCE añade la progresión tanto en el sistema educativo como la formación profesional para el empleo, así como el

aprendizaje a lo largo de toda la vida. Es decir, de nuevo se vuelve a fomentar, la formación no solamente de manera inicial, sino como el proceso que debe abarcar todos los momentos evolutivos y educativos, tal y como indican las organizaciones supranacionales.

En relación con los objetivos de la etapa, la mayor parte de ellos son comunes entre las dos propuestas, no obstante, la LOMCE añade dos nuevos como son las letras *i* y *j*. En estos objetivos se pretende: “i) Preparar al alumnado para su progresión en el sistema educativo. j) Conocer y prevenir los riesgos medioambientales” (LOMCE, 2013, apartado 33). En el caso del primero de estos una vez más encaja con lo anteriormente comentado, se pretende lograr que el alumnado sea capaz de mantenerse con éxito dentro del sistema educativo, avanzando hacia la siguiente etapa o nivel educativo. De este modo, no solo se está fomentando que el alumnado se prepare para el mundo laboral, sino que, al mismo tiempo, se está logrando que permanezcan dentro del sistema educativo, reduciendo de este modo, las elevadas tasas de abandono escolar temprano.

Si damos al alumnado la posibilidad de desviarse a la rama de formación profesional cuando sus intereses no se ven reflejados en una vía académica, se está fomentando que continúen en el sistema, y sigan formándose en aquello que más les interese. Con ello se va a lograr que los futuros trabajadores estén mejor preparados y posean mayores capacidades y competencias, mejorando al mismo tiempo nuestro sistema productivo. Cada persona tiene unas características, unas inquietudes y unas necesidades personales, por ello, reforzar la Formación Profesional es esencial ya que de este modo se está dando respuesta a las necesidades de una gran parte de la población estudiantil.

Uno de los principales problemas que tienen determinados grados de formación profesional en nuestro país es que no siempre se dispone de la maquinaria apropiada para poder desarrollarlos correctamente. Esta evoluciona a un ritmo vertiginoso y los centros educativos no disponen de la financiación necesaria para poder adquirir dicha maquinaria para poder formar de manera apropiada al alumnado ya que supondría grandes inversiones y quedaría obsoleta en pocos cursos. Es por ello, por lo que la LOMCE propone la implicación de las empresas, favoreciendo una formación dual, donde el alumnado realice parte de su formación dentro de empresas que sí disponen de los recursos necesarios y de aquellos desafíos a los que con posterioridad debería enfrentarse el alumnado y de este modo, poder obtener una mejor preparación, o al menos más realista. Por ello, se crea la formación profesional dual en nuestro país, imitando la que se está llevando a cabo en otros países.

1. La Formación Profesional dual del Sistema Educativo Español es el conjunto de acciones e iniciativas formativas que, en corresponsabilidad con las empresas, tienen por objeto la cualificación profesional de las personas, armonizando los procesos de enseñanza y aprendizaje entre los centros educativos y los centros de trabajo. (LOMCE, 2013, apartado 36)

Así se está uniendo el sistema educativo y el sistema laboral, respondiendo de la mejor manera posible a las demandas reales en formación que tienen, y permitiendo al mismo tiempo una mejor preparación ya que las empresas, como se ha comentado, disponen de la maquinaria que se está utilizando en esos momentos.

Una de las debilidades de la formación profesional tradicional es que el alumnado se está formando con recursos que están anticuados y desfasados ya que la maquinaria que se emplea en muchos casos supone inversiones que son inasumibles para los centros

de formación y al llevar a cabo una formación en las empresas en las que posteriormente se podrán insertar laboralmente se están formando con las últimas novedades, con aquella maquinaria con la que realmente van a tener que trabajar cuando finalicen el grado y, a la vez, las empresas disponen de alumnado que les va a permitir tener una mayor mano de obra y formarlos de acuerdo con lo que realmente requieren. En muchas de las ocasiones esto posibilita que si un alumno o alumna realiza bien su trabajo durante el periodo de formación posteriormente sea contratado por dicha empresa.

Por último, en relación con la Formación Profesional, el artículo 75 de la LOE, en referencia a la integración social y laboral del alumnado con necesidades educativas especiales, señala que se reservarán plazas en la enseñanza de Formación Profesional para este alumnado, fomentando y facilitando de este modo la integración tanto laboral como social de este alumnado.

Como se puede observar, las medidas previamente comentadas se basan en la apertura del sistema al mundo exterior, reforzando de este modo los lazos con la vida laboral, con la investigación y con la sociedad en general. Nuestro sistema educativo debe estar abierto al mundo, retroalimentarse y responder a las necesidades reales, no puede estar en paralelo a lo que la sociedad hace, dice o piensa, sino que debe ir de la mano para que tenga una verdadera significatividad y relevancia, ya que, en caso contrario, perderá gran parte de su valor. Ya se ha comentado en otras ocasiones que nuestro sistema educativo no basta con que desarrolle la alfabetización básica, no se trata de que el alumnado sea capaz de leer o escribir, sino que tiene que ir mucho más allá y formar para la vida y, por tanto, para poder realizarlo es necesario que sea consciente de las características y necesidades sociales.

Todo esto nos lleva a hablar de la formación a lo largo de toda la vida, lo cual incluye la formación de personas adultas. Las organizaciones supranacionales indican la necesidad de la formación a lo largo de toda la vida o *life long learning*, que supone dejar atrás la alfabetización básica o funcional y entender que ya no es suficiente, sino que la sociedad en que vivimos requiere que para la mayor parte de los trabajos nos formemos de manera casi continua. Si durante la industrialización era necesaria una formación básica que permitiese a los trabajadores conocer la maquinaria que iban a utilizar, cómo solucionar determinados problemas, cómo funcionaba un sistema o se llevaba a cabo una tarea, en la actualidad son necesarios muchos más recursos.

El preámbulo de la LOE señala la preocupación por ofrecer una educación capaz de responder a las necesidades cambiantes, entendiendo que:

Fomentar el aprendizaje a lo largo de toda la vida implica, ante todo, proporcionar a los jóvenes una educación completa, que abarque los conocimientos y las competencias básicas que resultan necesarias en la sociedad actual, que les permita desarrollar los valores que sustentan la práctica de la ciudadanía democrática, la vida en común y la cohesión social, que estimule en ellos y ellas el deseo de seguir aprendiendo y la capacidad de aprender por sí mismos. Además, supone ofrecer posibilidades a las personas jóvenes y adultas de combinar el estudio y la formación con la actividad laboral o con otras actividades. (LOE, 2006, preámbulo)

Vivimos en una sociedad cambiante, en la sociedad del conocimiento, y por tanto, es necesario fomentar el conocimiento. No se puede formar al alumnado para dar respuesta a todo, pero si formarlos y prepararlos para que sean capaces de adquirir los conocimientos que necesiten en cada momento. Es decir, se debe lograr que el alumnado

obtenga las capacidades para adquirir de manera más o menos autónoma, con mayor o menor ayuda, las capacidades que se requieran en cada momento. Es por ello por lo que ya no se habla solo de educación formal, sino que la no formal y la informal cada vez están ganando un mayor peso.

Hoy en día tenemos al alcance de nuestra mano gran cantidad de información, un ordenador, una Tablet, un móvil... nos pueden ofrecer Internet y con él la mayor parte de contenidos conceptuales, por tanto, todos aquellos conocimientos que se consideran teóricos son fácilmente alcanzables por parte de toda la sociedad. En este sentido, con las competencias previamente comentadas, se hace necesario el cambio en la metodología para hacer que el alumnado sea capaz de filtrar la información, verificarla, analizarla, y distinguir entre la que es auténtica y la que no lo es.

La educación se concibe como un aprendizaje permanente, que se desarrolla a lo largo de toda la vida. En consecuencia, todos los ciudadanos deben tener la posibilidad de formarse dentro y fuera del sistema educativo, con el fin de adquirir, actualizar, completar y ampliar sus capacidades, conocimientos, habilidades, aptitudes y competencias para su desarrollo personal y profesional. (LOE, 2006, preámbulo)

Del mismo modo, la importancia de la formación permanente se encuentra también en el Título Preliminar, capítulo II, y más concretamente en el artículo 5 que lleva por título *Aprendizaje a lo largo de la vida*.

Hace años se consideraba que la capacidad de aprender se desarrollaba durante la niñez y adolescencia. Hoy en día entendemos que aprendemos a lo largo de toda la vida. Siempre estamos aprendiendo. Ya sea de manera formal, no formal o informal. Es decir, tanto dentro como fuera del sistema educativo.

“El sistema educativo debe facilitar y las Administraciones públicas deben promover que toda la población llegue a alcanzar una formación de educación secundaria postobligatoria o equivalente” (LOE, 2006, art. 5. 2). Como se ha comentado previamente es necesaria la formación a lo largo de toda la vida, para dotar al alumnado de las capacidades que le permitan su formación integral y al mismo tiempo nos posibilita mantener al alumnado dentro del sistema, reduciendo de este modo las tasas de abandono escolar prematuro. Por tanto, uno de los objetivos que tiene el sistema educativo es que toda la población alcance una formación secundaria postobligatoria o equivalente. La LOMCE por su parte plantea en el preámbulo que las habilidades cognitivas no son suficientes, son necesarias competencias transversales que permitan seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida.

Para que esto sea posible, es necesario entender la formación como un proceso continuo que no acaba al cumplir 16 o 18 años, sino que debe mantenerse también durante la etapa adulta. Por ello en el título I se dedica un capítulo a la Educación de personas adultas (Capítulo IX). Dentro de este, el artículo 66 nos indica que la finalidad de esta formación es ofrecer la posibilidad de adquirir, completar, ampliar o actualizar los conocimientos y aptitudes para el desarrollo personal y profesional a mayores de 18 años.

Entre los objetivos que se plantean destaca tanto mejorar la cualificación profesional, como adquirir las destrezas que les permita ejercer otras profesiones, desarrollando la capacidad de participación o desarrollar programas que corrijan la exclusión social. La LOMCE por su parte añade el apartado *h* al artículo 66 estableciendo como una de las finalidades de la formación de personas adultas: “*h*) Adquirir, ampliar y renovar los conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para la creación de empresas y para el desempeño de actividades e iniciativas empresariales” (LOMCE, 2013, apartado 52).

La metodología que se fomentará dentro de la formación de personas adultas se centrará en el autoaprendizaje y podrá realizarse tanto de manera presencial como a distancia. Además, será abierta y flexible, respondiendo de este modo a sus necesidades, capacidades e intereses.

Como se ha podido observar son muchas las acciones que se plantean tanto en la LOE como en la LOMCE que responden no a ideas políticas o a necesidades del sistema educativo o ideas que surjan de dentro de las aulas, sino a necesidades sociales o a peticiones de las organizaciones supranacionales. Son muchas las influencias externas que recibe nuestro sistema educativo y a las que es necesario responder si queremos que este tenga significatividad y sentido más allá de la simple labor de formación inicial. Es importante que el sistema educativo en una sociedad como la española tenga en cuenta las características sociales, sus necesidades y demandas y de este modo sea capaz de incorporarlas y responder a ellas de la mejor manera posible. Para ello es necesario que se tengan en cuenta una serie de factores como la necesidad de tener un profesorado formado y capaz de dar respuesta a dicha demanda y poder actuar de acuerdo con ello, ya que en caso contrario quedarán en papel mojado sobre la Ley educativa sin que los docentes sean capaces de llevar a cabo su labor.

Por último, para terminar con las influencias externas comentar brevemente que otra de las influencias que recibió la LOE y que posteriormente suprimió la LOMCE fue la aplicación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos. Esta materia, como se ha comentado en apartados anteriores, surge de una recomendación de la Unión Europea debido a una creciente preocupación en Europa por la formación en valores democráticos de nuestros jóvenes, es por ello, por lo que tras valorar que el tratamiento transversal de los valores que se estaba llevando a cabo con la LOGSE no estaba dando buenos resultados se decide crear una nueva materia. Como se ha señalado

previamente, con la LOMCE se entiende que se debe trabajar no como una materia aislada sino de manera transversal y se suprime esta para volver a tratar de impregnar todo el conjunto del sistema educativo con estos valores democráticos y sociales. Desde la Unión Europea no se establecía si se debía trabajar de manera directa en una asignatura o transversalmente, por ello, los legisladores adoptaron diversos puntos de vista respecto a la misma.

No profundizaré más en ello puesto que ya se ha comentado previamente con mayor detenimiento. Lo mismo sucede con las evaluaciones externas, que también surgen de la Unión Europea y del fomento de la búsqueda de la transparencia en las escuelas, y al igual que sucedía con Educación para la Ciudadanía, tampoco hablaré más de ello puesto que se han analizado con detenimiento en apartados anteriores.

Tabla 41: Comparación entre las influencias externas que reciben la LOE y la LOMCE

LOE	LOMCE
La Unión Europea y la UNESCO plantean que es necesario mejorar la calidad educativa	
Desde las organizaciones supranacionales se indica la necesidad de mejorar la formación del profesorado para afrontar los retos del sistema educativo	
Competencias básicas: parten del Informe Delors. Ya no basta con los conocimientos conceptuales, se fomenta la aplicabilidad de los contenidos. Se establecen 8 competencias básicas: <ul style="list-style-type: none"> <li>— Competencia en comunicación lingüística</li> <li>— Competencia matemática</li> </ul>	Competencias clave: se establecen 7: <ul style="list-style-type: none"> <li>— Competencia en comunicación lingüística (CCL)</li> <li>— Competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología (CMCT)</li> <li>— Competencia digital (CD)</li> <li>— Competencia para aprender a aprender (CPAA)</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>— Competencia en el conocimiento y la interacción con el mundo físico</li> <li>— Tratamiento de la información y competencia digital</li> <li>— Competencia social y ciudadana</li> <li>— Competencia cultural y artística</li> <li>— Competencia para aprender a aprender</li> <li>— Autonomía e iniciativa personal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sentido de la iniciativa y espíritu emprendedor (SIE)</li> <li>— Conciencia y expresiones culturales (CEC)</li> <li>— Competencias Sociales y cívicas (CSC)</li> </ul> <p>Se dota de gran relevancia a la competencia en comunicación lingüística y la competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología</p>
<p><b>Lengua extranjera.</b> Se refleja la necesidad de desarrollar la capacidad de hacer uso de la lengua extranjera, desarrollando la competencia comunicativa en ella</p>	<p>El plurilingüismo es un factor esencial iniciándose en educación infantil. Es una prioridad el dominio de una segunda o tercera lengua extranjera.</p>
	<p>Se establece la progresión en el dominio de las lenguas extranjeras</p>
	<p>Instaura las equivalencias en el Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas</p>
	<p>Incorpora la posibilidad de hacer uso de expertos para el desarrollo de programas bilingües o plurilingües</p>
<p>Se responde a las demandas del mundo laboral sobre todo a través del desarrollo de las competencias básicas</p>	<p>Desarrollo del espíritu emprendedor. Es básico para esta propuesta estableciendo la iniciación a la actividad emprendedora y empresarial como una materia en la ESO y economía de la empresa y fundamentos de administración y gestión en bachillerato; señalándolo en las competencias clave y definiéndolo como uno de los pilares esenciales en la formación del alumnado</p>
<p><b>Life long learning.</b> No es suficiente con la formación inicial. Se requiere también la formación de personas adultas</p>	<p>Gran relevancia a la formación de personas adultas</p>
	<p>Es de vital importancia el desarrollo de competencias transversales que les permita seguir aprendiendo</p>

<p><b>Formación Profesional:</b> se crean los Programas de Cualificación Profesional Inicial.</p> <p>Reducir las tasas de fracaso y abandono escolar temprano</p>	<p><b>Formación Profesional:</b> se establece la Formación Profesional Básica</p> <p>Fomento y modernización de la Formación Profesional. Se pretende dotarla de mayor prestigio, mejorando la calidad y reduciendo las tasas de abandono escolar temprano.</p> <p>Formación profesional dual para facilitar al alumnado el acceso a mejores recursos</p>
<p>Se crea la materia de Educación para la ciudadanía</p>	<p>Se suprime Educación para la Ciudadanía que pasa a impartirse de manera transversal</p>
<p>Evaluaciones externas como pruebas diagnósticas</p>	<p>Evaluaciones externas como pruebas finales</p>

Fuente: Elaboración propia

## 5.12 Competencias compartidas

Otro de los elementos clave a analizar son las competencias compartidas o, dicho de otro modo, el reparto competencial entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas en materia educativa.

La distribución de competencias deriva de un mandato de la Constitución Española, y desde el año 2000, como ya se ha comentado en España se hizo finalmente efectiva dicha distribución. Por tanto, desde ese momento, y tal y como plantea la LOE en su preámbulo, cualquier normativa que se apruebe debe responder a dicha realidad, y respetar el reparto.

En el caso de la LOE, el preámbulo plantea que: “La Ley contiene una propuesta de cooperación territorial y entre Administraciones para desarrollar proyectos y programas de interés general, para compartir información y aprender de las mejores prácticas” (LOE, 2006, preámbulo).

En esta misma línea, el artículo 1 de la LOE establece los principios de la educación y dentro de estos destacan las letras *o* y *p* donde se señala:

- o) La cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la definición, aplicación y evaluación de las políticas educativas.
- p) La cooperación y la colaboración de las Administraciones educativas con las corporaciones locales en la planificación e implementación de la política educativa (LOE, 2006, art. 1)

Como se puede observar, el hecho de que entre las finalidades en las que se inspira la Ley hagan referencia a la cooperación entre las distintas Administraciones educativas y entre el Estado y las Comunidades Autónomas resulta muy significativo ya que denota

la relevancia que tiene para ellos la coordinación y el fomento de las competencias compartidas, dando así respuesta al mandato del reparto de competencias. La LOMCE no modifica estos principios.

En relación con ello, el anteproyecto de la LOE en su artículo 6 establecía que:

3.Los aspectos básicos del currículo no requerirán más del 55% de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial, ni del 65% para aquellas que no la tengan. En el caso de la formación profesional, estas proporciones deberán ser armonizadas con las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (Anteproyecto LOE, 2005, art. 6.3)

Este artículo, que mantiene la redacción en relación con los porcentajes igual en el proyecto, fue muy criticado durante el proceso de aprobación de la Ley ya que no fue bien acogida por algunos grupos parlamentarios, así como otros representantes del ámbito educativo, que consideraban que esto permitía que las Autonomías tuviesen demasiada libertad. Asimismo, en el artículo 14 se señala que las Administraciones Educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de infantil, así como fomentar la primera aproximación a la lengua extranjera en el segundo ciclo de educación infantil.

Tal vez se puede considerar que con esta idea se estaba exagerando la situación y que las Comunidades Autónomas no iban a realizarlo, ya que en realidad estaba planteado para que ese fuese el porcentaje escogido, no obstante, en la práctica sería posible que sucediese, puesto que indicaba el máximo del que disponen los elementos básicos pero no el mínimo. Es por ello por lo que el texto final modifica la idea inicial para garantizar unos contenidos mínimos en todo el territorio nacional estableciendo que: “3. Los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requerirán el 55 por ciento de los horarios

escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por ciento para aquellas que no la tengan” (LOE, 2006, art. 6.3). De este modo no se establecen ni un mínimo ni un máximo por parte de la Administración central, sino la cantidad exacta de horas que se deben dedicar a dichos contenidos mínimos de manera que se reduce la capacidad de las Administraciones educativas para gestionar parte de los horarios.

En el caso de la LOMCE se va un paso más allá, y ya no se habla de porcentajes, sino que basa toda la distribución de las competencias en el artículo 6bis, en el que se establecen las competencias en relación con los diversos elementos y la clasificación de las materias que hace la Ley. Gomendio (2013b) lo explicaba señalando que:

se produce una redefinición del papel del Estado, de las comunidades autónomas y de los centros en la definición de los contenidos de las asignaturas. Hasta ahora se seguía el concepto de enseñanzas mínimas, según el cual un porcentaje de cada asignatura lo definía el Estado y otro las comunidades autónomas. Ahora el modelo se redefine en bloques: unas asignaturas denominadas troncales, cuyo contenido y evaluaciones define el Estado; otro bloque de asignaturas denominadas específicas, cuyos estándares —objetivos que se han de cumplir en las evaluaciones— define el Estado, pero cuyo contenido definen las comunidades autónomas; y un último bloque de libre configuración autonómica, competencia exclusiva de las comunidades autónomas. (p. 9)

De acuerdo con este artículo, corresponderá al gobierno:

- La ordenación general del sistema educativo.
- La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las normas básicas.
- La programación general de la enseñanza.

- La alta inspección para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.
- El diseño del currículo básico: objetivos, contenidos, competencias, criterios de evaluación, estándares y resultados evaluables de aprendizaje. (LOMCE, 2013, art. 6bis).

Por otro lado, este mismo artículo indica también el reparto de competencias en relación con la nueva distribución de asignaturas entre troncales, específicas y de libre configuración autonómica, así como con las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato que plantea la norma.

Corresponderá al gobierno, además de lo previamente mencionado:

1º Determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizajes evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales.

2º Determinar los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas.

3º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas, en relación con la evaluación final de Educación Primaria. (LOMCE, 2013, apartado cinco)

Este reparto de competencias deja gran parte de los elementos esenciales en manos del Gobierno, privando de este modo de dicha capacidad a las Comunidades Autónomas.

Rodríguez Sánchez (2013b) considera que:

partimos de una distribución de las asignaturas que para nosotros tiene un dudoso valor pedagógico, entre troncales, específicas y de libre configuración

autonómica, en la cual el Estado se reserva la fijación de contenidos y los estándares de evaluación de las asignaturas de mayor peso, las troncales, y también los estándares de evaluación de las asignaturas específicas, así como el contenido de las evaluaciones para determinar la adquisición de contenidos y competencias al final de cada etapa. (p. 15)

Asimismo, corresponde también al gobierno fijar el horario lectivo de las asignaturas troncales de las etapas de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, siendo este no inferior al 50% del total. También se indica que fijará los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación del currículo básico del segundo ciclo de infantil, las enseñanzas artísticas profesionales, las enseñanzas de idiomas y las enseñanzas deportivas, regulando que este ocupará el 55% del horario en las Comunidades Autónomas con lengua cooficial y el 65% en aquellas que no la tengan. En relación con la Formación Profesional también fija el Gobierno los objetivos, competencias, contenidos, resultados de aprendizaje y criterios de evaluación. Los contenidos del currículo básico serán el 55% del horario en las Comunidades Autónomas con lengua cooficial y del 65% en las que no disponen de ella.

Según Louzao (2013):

El Estado asume todas las atribuciones para poder fijar los currículos de las materias troncales y se reserva como mínimo la potestad de establecer el 50 % de los contenidos, el horario y los criterios de evaluación de estas materias. No sabemos dónde situarán el máximo, más la experiencia nos confirma que los currículos de estas materias en la práctica serán establecidos en exclusiva por el Gobierno central y serán sobre los que se fundamenten las reválidas, con el objetivo claro de combatir la diversidad nacional y cultural. (p. 12)

El Ministro de Educación, hacía referencia a la diferencia que se establecía en relación con la LOE en cuanto a los porcentajes de reparto de contenidos, al señalar que:

la única referencia de carácter cuantitativo que a este respecto se incluye en la ley es que a las materias troncales se debe reservar el 50% del tiempo lectivo, como mínimo, y, naturalmente, cada comunidad autónoma, dentro del margen del que dispone cada una, si quiere trasladar esa autonomía a los centros educativos, tiene un margen de desenvolvimiento que en la práctica resulta más amplio que el que contemplaba con el sistema de las enseñanzas mínimas, o el que contempla, para ser más precisos, con el régimen de las enseñanzas mínimas la actual Ley educativa. (Wert, 2013c, p. 78)

Al analizar las competencias que corresponden al gobierno se ve un carácter fuertemente recentralizador:

el carácter recentralizador se refleja en todo lo que afecta al ámbito curricular al romper los acuerdos entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en cuanto a los porcentajes de elaboración de los currículos, reservando a la primera la potestad de establecer todo el currículum de las asignaturas troncales y de las específicas. (Capella i Farré, 2013, p. 5)

Como se observa, a pesar de que la LOMCE habla de traspaso de competencias y desde el gobierno se transmite la idea de que es una ley que da mucha autonomía a las distintas organizaciones educativas, al analizar con detenimiento el artículo se observa como el Gobierno tiene las atribuciones más importantes de aquellos elementos que consideran esenciales, privando de ese derecho a las distintas Administraciones educativas.

Por otro lado, corresponderá al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte:

- Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes en relación con los contenidos de los bloques de asignaturas troncales y específicas.
- Determinar las características de las pruebas
- Diseñar las pruebas y establecer su contenido para cada convocatoria. (LOMCE, 2013)

Todo ello en relación con las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato.

Será competencia de las distintas Administraciones educativas:

- 1º Complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales.
- 2º Establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.
- 3º Realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia.
- 4º Fijar el horario lectivo máximo correspondiente a los contenidos de las asignaturas del bloque de asignaturas troncales.
- 5º Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.
- 6º En relación con la evaluación durante la etapa, complementar los criterios de evaluación relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas, y

establecer los criterios de evaluación del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.

7º Establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica. (LOMCE, 2013, art. 6bis. c)

Por último,

d) Dentro de la regulación y límites establecidos por las Administraciones educativas de acuerdo con los apartados anteriores, y en función de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa, los centros docentes podrán:

1º Complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa.

2º Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios.

3º Determinar la carga horario correspondiente a las diferentes asignaturas. (LOMCE, 2013, art. 6bis, 2.d)

En este sentido, el presidente de Fedadi, Martínez Sánchez (2014) comentaba que:

La LOMCE, a pesar de sus intenciones, viene a resultar más de lo mismo: en la práctica, a los centros se les otorgan competencias de relleno (completar contenidos, carga horaria), y ello en el marco de lo que las Administraciones educativas les permitan. (p. 6)

Se habla constantemente, como ya se ha visto, del fomento de la autonomía y de la importancia de esta, no obstante, en la práctica los centros disponen de poca capacidad

de acción ya que se ven acotados por toda la fuerza que tiene tanto el Gobierno, como el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, o las Administraciones educativas. Tal y como plantea Subirats (2014) “La LOMCE recentraliza la ordenación curricular, ampliando la participación del gobierno y recortando los porcentajes correspondientes a la programación de las comunidades autónomas” (p. 53).

Si seguimos avanzando en ambas propuestas legislativas, vemos que la LOE establece dentro del Título I, el capítulo IV que lleva por título: *Cooperación entre Administraciones educativas*.

En el mismo, el artículo 7 hace referencia a la concertación de políticas educativas y señala que las Administraciones educativas pueden establecer objetivos y criterios comunes para garantizar la equidad y aumentar la calidad. Además, añade que la Conferencia Sectorial de Educación deberá promover este tipo de acuerdos y será informada de aquellos acuerdos que sean adoptados.

Asimismo, el artículo 8 de la LOE se refiere a la Cooperación entre Administraciones. En este se señala que:

Las Administraciones educativas y las Corporaciones locales coordinarán sus actuaciones, cada una en el ámbito de sus competencias, para lograr una mayor eficacia de los recursos destinados a la educación y contribuir a los fines establecidos en esta Ley. (LOE, 2006, art. 8)

Por otro lado, ese mismo artículo también plasma que:

3.Las Comunidades Autónomas podrán convenir la delegación de competencias de gestión de determinados servicios educativos en los municipios o agrupaciones

de municipios que se configuren al efecto, a fin de propiciar una mayor eficacia, coordinación y control social en el uso de los recursos. (LOE, 2006, art. 8.3)

Se trata de compartir o delegar determinados servicios con el fin de mejorar los servicios y resultados. Uno de los elementos esenciales a tener en cuenta cuando se habla de delegar competencias es el hecho de que esto permite actuar de manera más cercana. Si cada centro a partir de su autonomía puede aplicar programas que se adapten a sus características y necesidades se estará dando una mejor respuesta educativa ya que los aprendizajes tendrán verdadera significatividad para el alumnado. Para ello es necesario partir siempre de lo más cercano, es decir, su entorno, su barrio, su Comunidad, la escuela, el parque... entornos y contextos que les resulten cercanos y comprensibles, es por ello por lo que las Administraciones Educativas deben tener las competencias que permitan adaptar al alumnado los contenidos a trabajar. En términos similares lo expresaba Pigem i Palmés (2005c):

las realidades sociales y territoriales de cada centro, de cada barrio, son distintas y, por tanto, cada centro ha de tener la autonomía suficiente para poder adaptar el servicio que presta a la realidad del alumnado que tiene. Por tanto, nos parece importante reforzar la autonomía de los centros. (p. 19)

En el artículo 9 se establecen los Programas de Cooperación Territorial, en el mismo se indica que:

1.El Estado promoverá programas de cooperación territorial con el fin de alcanzar los objetivos educativos de carácter general, reforzar las competencias básicas de los estudiantes, favorecer el conocimiento y aprecio por parte del alumnado de la riqueza cultural y lingüística de las distintas Comunidades Autónomas, así como

contribuir a la solidaridad interterritorial y al equilibrio territorial en la compensación de desigualdades. (LOE, 2006, art. 9.1)

El sistema educativo español se caracteriza por dividirse en 17 subsistemas ya que las competencias educativas están transferidas a las Comunidades Autónomas desde el año 2000. Por ello es necesario que se establezcan los mecanismos necesarios para coordinarse teniendo componentes comunes y por otro lado, se requiere que se tenga en cuenta la peculiaridad de cada una de las Comunidades Autónomas, valorando que las diferencias son enriquecedoras.

La LOMCE añade un apartado 3 al artículo 9 en el que se plasma que:

3.En los programas de cooperación territorial se tendrá en cuenta, como criterio para la distribución territorial de recursos económicos, la singularidad de estos programas en términos orientados a favorecer la igualdad de oportunidades. Se valorará especialmente el fenómeno de la despoblación de un territorio, así como la dispersión geográfica de la población, la insularidad y las necesidades específicas que presenta la escolarización del alumnado de zonas rurales. (LOMCE, 2013, apartado seis).

Se trata de ir de la mano y lograr fomentar la calidad en todos los ámbitos del sistema educativo. Esto implica que no se deben permitir las diferencias que menoscaben la equidad entre las escuelas situadas en poblaciones rurales y las que estén situadas en grandes urbes, ya que el alumnado de ambos centros tiene el mismo derecho a recibir una educación de calidad, por ello es necesario que se tomen las medidas oportunas para lograr una igualdad efectiva para este alumnado, y para ello es necesario la colaboración entre las distintas Administraciones y llevar a cabo actuaciones conjuntas. No obstante, en la práctica resulta llamativo como esto no siempre responde a la realidad educativa,

puesto que parte del alumnado que está escolarizado en centros situados en zonas limítrofes, sobre todo, en el caso de centros pequeños situados en zonas rurales, acaba teniendo que recorrer una distancia mayor cuando accede a la Educación Secundaria ya que el centro de enseñanza secundaria más cercano pertenece a otra Comunidad Autónoma. Lo mismo sucede en otras etapas educativas, que no llegan a las distintas zonas rurales, obligando al alumnado residente en estas a desplazarse a otras localidades, en algunos casos a decenas de kilómetros de sus hogares para poder seguir formándose.

En estrecha vinculación con ello, el artículo 11 de la LOE plantea que será el Estado el encargado de promover acciones destinadas a que todo el alumnado pueda escoger las opciones educativas que consideren oportunas independientemente de su lugar de residencia. También indica que, en aplicación del principio de colaboración, las Administraciones educativas facilitarán el acceso a enseñanzas de oferta escasa y a centros de zonas limítrofes al alumnado que no tenga esa oferta en centros próximos o en su propia Comunidad. No obstante, como ya se ha comentado, este principio de colaboración no siempre se aplica o no siempre se obtienen los resultados esperados.

La coordinación entre las distintas Comunidades Autónomas es por tanto esencial, por ello la LOE en su artículo 10 establece que las Administraciones Educativas facilitarán la difusión de buenas prácticas y el intercambio de información con la finalidad de mejorar la calidad educativa, así como la elaboración de estadísticas educativas tanto nacionales como internacionales.

Son muchos los elementos que aparecen tanto en la LOE como en la LOMCE en los que se hace referencia a la distribución de las competencias entre las diversas instancias: el Gobierno, el Ministerio, las Administraciones Educativas o los propios centros.

Si se analiza con detenimiento podemos ver algunas similitudes y diferencias entre ambas propuestas, tal y como ya se ha podido observar al analizar el artículo 6 y 6bis. Es por ello por lo que se prestará atención a determinados elementos que pueden resultar significativos a la hora de entender cómo se trabaja la centralización o descentralización en ambas Leyes Educativas.

En primer lugar, y aunque ya se ha comentado previamente, hablaré de la evaluación y de su distribución de competencias. Ya se ha comentado que en la LOMCE una parte importante de estas es realizada por el gobierno y en el Ministerio. Sin embargo, en la LOE el mayor peso de las evaluaciones recaen sobre las Administraciones Educativas, ya que de acuerdo con su articulado serán estas las encargadas de regular las actuaciones del equipo docente responsable de la educación (LOE, art. 28.3); de regular las condiciones para que los centros organicen las pruebas extraordinarias (LOE, art. 28.4); y organizar las evaluaciones de diagnóstico (LOE, art. 21 y 29). Por su parte, el reparto competencial en la LOMCE difiere significativamente ya que, en este caso, de acuerdo con el artículo 6bis, es competencia del Gobierno determinar los criterios de evaluación y el grado de adquisición de las competencias en la prueba final de primaria y del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el caso de las pruebas finales de Secundaria y Bachillerato.

Esto se amplía en los artículos 21 y 29 de la LOMCE respectivamente. El primero de estos hace referencia a la prueba final de Educación Primaria y en él se plantea que el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las características de las pruebas, así como los criterios de evaluación para garantizar la homogeneidad en todo el territorio español (LOE, 2006, art. 21). Por su parte, en el caso de las evaluaciones finales de la etapa de Educación Secundaria y de Bachillerato, será el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte quien, previa consulta a las Comunidades Autónomas,

establecerán las características de las pruebas y los criterios de evaluación (LOMCE, 2013, art. 29 y 36bis). Con ello lo que se pretende, o al menos eso argumenta, es lograr la homogeneidad y por tanto, que no haya diferencias de nivel entre las distintas Comunidades Autónomas, permitiendo de este modo un cierto grado de homogeneidad en todo el Sistema Educativo Español.

Otro de los elementos clave a la hora de entender la evaluación y las evaluaciones finales de las distintas etapas, son las actividades y pruebas de recuperación. En el caso de las pruebas y actividades de recuperación, la LOE establece que serán los centros los encargados de organizar las actividades tanto de evaluación como de recuperación de las materias pendientes (art. 36.2). Esto se mantiene en la LOMCE, no obstante, sí modifica el artículo 36.3 en el que se señala que serán las Administraciones Educativas las encargadas de determinar las fechas de las pruebas extraordinarias.

Por su parte, las pruebas de certificación y homologación serán organizadas por las Administraciones educativas de acuerdo con los artículos 62.2; 68.2; y 69.4 de la LOE y no se modifican con la LOMCE, esto implica que serán las Administraciones Educativas las encargadas de organizar y facilitar las pruebas para obtener la certificación oficial de idiomas; el título de la ESO a mayores de 18 años; y para obtener el título de Bachillerato o Formación Profesional respectivamente.

En estrecha vinculación con ello se encuentra el Instituto de Evaluación. El gobierno será el encargado de determinar sus funciones y estructura (LOE, 2006, art. 142.2), y será el encargado, y el responsable, junto con los organismos correspondientes de las distintas Administraciones Educativas, de realizar las evaluaciones de diagnóstico, mientras que, en la LOMCE, estas serán diseñadas a través del Instituto Nacional de

Evaluación Educativa considerándose competencia del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En ambos casos es el Gobierno o el Ministerio, el responsable del Instituto de Evaluación, pero con la LOMCE parece que tenga mayor peso el propio Ministerio que el organismo encargado de llevar a cabo la evaluación.

En páginas anteriores ya se comentó que a la hora de realizar la evaluación era necesario evaluar todos los elementos del sistema educativo, es por ello por lo que se ha de tener también en cuenta la evaluación tanto de los centros como de la función directiva, y en ambos casos será realizada por las Administraciones educativas (LOE, 2006, art. 145 y 146).

Por último, la inspección va a jugar un papel crucial. En este sentido, el Estado será el encargado de la alta inspección, mientras que la inspección educativa dependerá de las Administraciones Educativas.

Como se puede observar, tanto en la LOE como en la LOMCE las Administraciones Educativas tienen una gran relevancia a la hora de realizar la evaluación, no obstante, también se percibe un cierto carácter recentralizador en el caso de la LOMCE, ya que serán el Gobierno y el Ministerio de Educación los encargados de llevar a cabo la redacción de las evaluaciones finales de las distintas etapas, mientras que el peso que tienen los centros a la hora de aplicar la evaluación cada vez va perdiendo fuerza en detrimento de organismos superiores. Es decir, los centros y los docentes siguen llevando a cabo la evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje, pero posteriormente se realiza una evaluación externa por parte de organismos superiores.

En estrecha vinculación con la evaluación encontramos el acceso a los estudios postobligatorios. Las Administraciones Educativas serán las encargadas de programar y

ofertar cursos que permitan la preparación de las pruebas para el acceso a la Formación Profesional (LOE, 2006, art. 41.5). Por su parte, este artículo es modificado por la LOMCE, indicando que las Administraciones Educativas podrán establecer el procedimiento de admisión de acuerdo con las condiciones que el Gobierno determine (LOMCE, art. 41.2). Del mismo modo, se señala que el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá los criterios básicos para la exención de alguna parte o de la totalidad de las pruebas de acceso (LOMCE, 2013, art. 41.6). En relación con las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales y a los estudios superiores de artes plásticas y diseño serán las administraciones educativas las encargadas de regular el acceso de acuerdo con los artículos 56.1 y 57.2 de la LOE respectivamente.

Asimismo, serán las Administraciones Educativas, es decir, las distintas Conserjerías de Educación, las responsables de regular la admisión del alumnado en centros públicos y privados concertados, y garantizarán la igualdad en la aplicación de las normas de admisión (LOE, 2006, art. 84.1 y 86.1).

Como se puede observar las Administraciones educativas tienen un gran peso en las gestiones administrativas de los centros docentes, siendo las encargadas de llevar a cabo las labores de admisión del alumnado y acceso, así como en parte de la realización de las evaluaciones de diagnóstico, aunque parte de esta capacidad se pierde con la LOMCE ya que las evaluaciones finales corresponden al Gobierno.

Otro de los elementos clave en los que se ve reflejado el reparto de competencias es en la gestión de las medidas de atención a la diversidad.

La LOE expresa en el artículo 22.4 que corresponderá a las Administraciones Educativas regular las medidas de atención a la diversidad organizativas y curriculares, que permitan a los centros, en el ejercicio de su autonomía una organización flexible de

las enseñanzas. Además, también entrarán entre sus competencias regular las soluciones específicas para atender al alumnado con especiales dificultades de integración o aprendizaje, altas capacidades o discapacidad. Destaca el hecho de que sean las Administraciones las encargadas de establecer estas medidas, cuando en muchas ocasiones la respuesta concreta al alumnado tiende a ser competencia de los centros ya que de este modo se permite una atención más personalizada. No obstante, sí es importante que ante una misma situación desde la Administración se dé una misma respuesta para evitar de este modo agravios comparativos. Esto significa que ante un mismo caso se debe llevar a cabo la misma dotación de recursos ya sean estos económicos o personales. Los centros tendrán la capacidad de organizar los programas de refuerzo de las competencias básicas, siempre de acuerdo con lo que regulen las Administraciones educativas (LOE, 2006, art. 24.8).

Por otro lado, serán también las Administraciones Educativas las encargadas de regular la dotación de recursos para atender a la diversidad (LOE, 2006, art. 71.2) y las encargadas de promover medidas que permitan el acceso tanto al bachillerato como a la Formación Profesional, estableciendo una reserva de plazas en la Formación Profesional para el alumnado con discapacidad (LOE, 2006, art. 75.2). También se encargarán de garantizar el acceso efectivo al alumnado que accede tardíamente al Sistema Educativo español (LOE, 2006, art. 78), así como de desarrollar los programas específicos para el alumnado con carencias lingüísticas graves o de competencias (LOE, 2006, art. 79). Del mismo modo, serán las Administraciones públicas las encargadas de llevar a cabo acciones compensatorias para aquellos que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos y los apoyos necesarios (LOE, 2006, art. 80).

Será potestad del Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecer las normas de flexibilización de la duración de las distintas etapas del Sistema

Educativo para el alumnado con altas capacidades independientemente de su edad (LOE, 2006, art. 77), mientras que se refleja que será el Estado y las Comunidades Autónomas quienes fijarán los objetivos prioritarios de la educación compensatoria (LOE, 2006, art. 80.3).

Como se puede observar, en este caso, son pocos los cambios que se encuentran entre la LOE y la LOMCE ya que con relación a quién debe llevar a cabo las medidas que permitan atender a la diversidad del alumnado la LOMCE no realiza modificaciones.

Por lo que respecta a la organización de materias y las normas de organización y funcionamiento, serán los centros docentes quienes elaborarán sus normas de organización y funcionamiento, incluyendo aquellas que garanticen el cumplimiento del plan de convivencia (LOE, 2006, art. 124.1), la LOMCE se expresa en términos similares. Serán las Administraciones Educativas las encargadas de llevar a cabo la ordenación de las materias optativas. Los centros concretarán la oferta de estas materias en su Proyecto Educativo (LOE, 2006, art. 34.7). En el caso de la LOMCE se refleja en el artículo 6bis, en el que se especifica de quién es potestad en relación con las asignaturas específicas y las de libre configuración autonómica.

En referencia a la Formación Profesional, serán las Administraciones Educativas las encargadas de organizar los programas de cualificación profesional inicial (LOE, 2006, art. 30). En cuanto a la LOMCE, no dice nada al respecto, manteniendo por tanto la redacción original de la LOE. No obstante, se realiza un cambio en relación con la Formación Profesional, creando un nuevo nivel, el grado de Formación Profesional Básica, y en este sentido, serán los centros los encargados de proponer el acceso a la misma.

Como se ha podido observar al ver los diferentes artículos de ambas propuestas, en líneas generales, la LOMCE no realiza grandes modificaciones respecto al articulado de la LOE, no obstante, sí que se perciben algunos cambios de gran relevancia. En el artículo 6bis de la LOMCE se puede ver cómo se articula toda la normativa y quién va a tener autoridad para poder llevar a cabo cada uno de los elementos. Al analizarlo se ha podido constatar como todos aquellos aspectos que pueden entenderse como clave han pasado con la LOMCE a llevarse a cabo por el Gobierno o por el Ministerio, como es el caso de las materias troncales, las evaluaciones finales, etc. Aunque ambas propuestas hablan de la importancia de la autonomía en realidad, los centros continúan teniendo poca autonomía y capacidad de acción, ya que el proceso de descentralización que se promueve o que se pretende promover, va encaminado hacia las Administraciones Educativas. No obstante, estas también están fuertemente condicionadas tanto por el Ministerio de Educación como por el Gobierno central, que son quienes marcan las líneas básicas de la Ley. Tras la aprobación de la misma, es el Ministerio de Educación el encargado de redactar y posteriormente aprobar el Real Decreto de contenidos mínimos, y a partir del mismo, las Comunidades Autónomas de acuerdo con las competencias que tienen transferidas son las que aprobarán sus Decretos educativos. Cuando se analizan las propuestas se puede ver cómo la LOE y la LOMCE, así como sus Reales Decretos de contenidos mínimos tienen muchas similitudes, siendo algunos de los artículos de ambas propuestas exactamente iguales. Lo mismo ocurre cuando analizamos los Decretos elaborados por las distintas administraciones educativas, que como deben responder a la normativa superior, es decir, tanto a la Ley como al Real Decreto, guardan estrecha similitud. Cuando lo analizamos con detenimiento, se observa que en realidad la capacidad que tienen las Administraciones Educativas es bastante inferior al que se pretende mostrar. Lo mismo sucede con los centros. Cuando se trabajó la autonomía ya

se hizo referencia al aumento de la burocracia y del control de resultados por parte de las Administraciones Educativas. Se trata de mostrar que los centros tienen una mayor capacidad a la hora de llevar a cabo su proyecto educativo y de gestionarlo, no obstante, el aumento que ha tenido la autonomía en los centros también se ha correspondido con un mayor control por parte de la Administración, ya que como señala Carabaña (2010):

La autonomía es la pura formalidad de la intención de mejora: dejemos ensayar. La rendición de cuentas es la pura formalidad de la exigencia de resultados: siempre que respondáis de vuestras acciones, o sea, siempre que obtengáis resultados. Juntas ambas suponen la descarga de la responsabilidad de las administraciones a las escuelas. (p. 171)

Tabla 42: Comparación entre el reparto competencial establecido en la LOE y la LOMCE

LOE	LOMCE
Dentro de los principios de la Educación se establece la Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de las Administraciones Educativas y las corporaciones locales	La LOMCE no modifica estos principios de la LOE
Desde el MEC se establece el 55% del horario en las Comunidades Autónomas con lengua cooficial y el 65% en las que no la tienen	Reparto del horario de acuerdo con la clasificación de las materias: troncales, específicas y de libre configuración autonómica
	El Gobierno establece el 50% del horario de las materias troncales
	El MECD determina los criterios de evaluación del logro de los objetivos y las competencias
	Las Administraciones educativas fijarán el horario de las asignaturas específicas y de libre configuración autonómica
Promueve programas de cooperación territorial	En los programas de cooperación territorial añade que se tendrá en consideración la despoblación, la insularidad, las peculiaridades de las zonas rurales y la dispersión geográfica
Relevancia de la difusión de buenas prácticas	Se tiene en alta consideración lo que se hace en otros lugares
Las evaluaciones externas son diseñadas por las Administraciones educativas y la Conferencia Sectorial coordinará el proceso para que tengan homogeneidad en todo el territorio nacional	Es el MECD a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa el encargado de establecer criterios de evaluación, características y contenidos de las pruebas garantizando la igualdad en todo el territorio

Fuente: Elaboración propia

## **6. Síntesis y conclusiones finales**

A continuación, se proporciona al lector algunas claves que le permitan recapitular algunas claves proporcionadas en la tesis además de establecer las oportunas conclusiones que den respuesta a las hipótesis previamente establecidas.

Para ello este apartado se ha estructurado a partir de las hipótesis haciendo un análisis sobre las mismas en relación con los objetivos trabajados para poder comprobarlas o refutarlas de manera que sean más comprensibles para el lector.

En relación con la primera de estas que planteaba de la siguiente manera: *¿Subyacen en las reformas educativas estudiadas, concretadas en la Ley Orgánica de Educación y en la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa distintos discursos ideológicos?* hallamos lo siguiente.

La Ley Orgánica de Educación (LOE), como ya se ha visto, no ha sido derogada por su sucesora, la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), sino que esta última la modifica de manera parcial aunque sustancial. Son estos cambios los que se han ido analizando con detenimiento a lo largo de las páginas anteriores, esclareciendo cuales son las principales diferencias entre ambos discursos.

Toda Ley lleva aparejada una retórica que cimenta su discurso político, que obedece a ciertas tendencias políticas e ideológicas. La pregunta que surge es: ¿qué diferencias hay en los discursos de las dos leyes que propongo analizar?

En primer lugar, ambas leyes aspiran y así lo manifiestan, al aumento de la calidad educativa. Pero, el término de calidad, tal y como se ha comprobado a lo largo del presente trabajo, es un concepto polisémico que no proviene del ámbito educativo, sino que se ha adaptado del mundo empresarial, tal y como se observa en el caso de la LOMCE. Por

tanto, aunque ambas propuestas pretendan mejorar la calidad educativa, en la práctica no tienen exactamente el mismo objetivo, ya que la manera en que entienden la calidad no es la misma.

En la LOE ha primado la equidad frente a la calidad y la libertad, entendiendo que sin la primera es imposible lograr la calidad educativa, objetivo último de cualquier sistema educativo. En el caso de la libertad, la LOE no la deja de lado, sino que parte de la perspectiva social de la educación y entiende que no es posible que la libertad esté en un nivel superior al derecho que se tiene a la educación y, por tanto, deja esta para un segundo término, aunque no por ello la ignora, sino que también existen cuotas de libertad.

En el caso de la LOMCE la calidad y la libertad tienen una consideración muy alta, fruto entre otros aspectos de la influencia del neoliberalismo, por lo que se promueve la libertad de elección de los centros, considerando que de esta manera se está mejorando tanto la calidad educativa, como la participación e implicación de las familias. Esta es otra de las diferencias entre la LOE y la LOMCE, que habla de igualdad de oportunidades, sin tener en cuenta que el punto de partida del alumnado no es el mismo y por tanto, no pueden obtener los mismos resultados.

Volviendo al tema de la calidad, la LOMCE la basa en axiomas neoliberales, vinculados al ámbito empresarial y relacionándola con términos como la eficacia, la eficiencia o la excelencia y midiéndola principalmente a través de los resultados, aumentando por tanto la rendición de cuentas y añadiendo una mayor fiscalización a la labor del profesorado.

Por todo ello, mientras que la LOE propone una escuela para todos, sin renunciar a la calidad, la LOMCE plantea una escuela de calidad, sin renunciar a que sea para todos.

Es decir, la LOE apuesta por una educación de calidad sin exclusiones, para todo el alumnado sin importar sus circunstancias personales o sociales, ya que cualquier miembro de la sociedad tiene el derecho a recibir una formación de la mayor calidad posible, y de desarrollar sus capacidades al máximo, puesto que de este modo se estará mejorando la sociedad en general. Partiendo de esta perspectiva se busca que todos puedan mejorar, y se entiende que para hacerlo posible no basta con el esfuerzo individual del alumnado, sino que se requiere que se lleve a cabo un esfuerzo compartido entre los distintos miembros de la sociedad. Esto entra en contraposición con la perspectiva que plantea la LOMCE basada en la premisa neoliberal de la cultura del esfuerzo. Apuesta por el esfuerzo individual del alumnado para lograr la calidad educativa. Así pues, se contraponen la cultura del esfuerzo con el esfuerzo compartido poniendo el foco en uno u otro dependiendo del punto de vista del que se parta.

Una de las claves que separa los discursos de una Ley y otra es el concepto de esfuerzo. La LOE propone una escuela en la que toda la sociedad participe de la educación, mientras que la LOMCE devuelve la educación a las aulas, docentes y alumnado. Es un cambio importante, puesto que mientras que la LOE plantea una escuela por y para la sociedad, la LOMCE tiene un concepto más tradicional, en el que la educación se devuelve al interior de los centros, a la tradicional comunidad escolar y donde el esfuerzo del alumnado va a ser esencial para que este se desarrolle y alcance su máximo, siendo este y su familia los máximos responsables de la educación, es decir, se responsabiliza a estos de los resultados, por tanto, el Estado se desentiende de los resultados obtenidos. Se dota de autonomía a los centros y ahora estos son los verdaderos responsables de lo que sucede y si los resultados no son tan buenos como cabría esperar no es responsabilidad del Estado sino del centro, del profesorado y del alumnado. Esto es también una característica del liberalismo que se desentiende de los resultados obtenidos.

Por otro lado, ambas leyes evidencian la tensión entre la equidad y la libertad. Dichas tensiones se producen en gran parte de los procesos legislativos, tal y como se plasma, por ejemplo, en el proceso de redacción de la Constitución Española.

Tanto la LOE como la LOMCE, reflejan que la libertad es un elemento esencial, no obstante, no le dan la misma relevancia, aunque sí la respetan y la tienen en consideración. Para la LOE es un elemento importante pero no clave, ya que prioriza la equidad frente a la libertad. Por su parte, la LOMCE pone como uno de sus puntos clave la libertad de elección. Como ya se ha comentado, la dificultad de combinar ambas posiciones no reside en el hecho de aplicar la libertad, sino que esta se centra en el fomento de la libertad de elección, ese es el verdadero problema en el tema de la libertad, ya que esta sí que entra en contradicción con la equidad y con la igualdad de oportunidades que propugna la LOE. Por tanto, la LOE no está en contra de la libertad, ni mucho menos, sino que la promueve, pero en términos diferentes a la LOMCE, y cuando libertad y equidad se enfrentan tiene una tendencia a favorecer a esta última.

Se debe tener en cuenta que la apuesta por la libertad que se da en la LOMCE es uno de sus pilares y sus puntos clave ya que gran parte de sus propuestas se basan en la libertad de elección. Se escoge centro, itinerarios, materias y asignaturas, etc. siendo la libertad uno de los factores clave en esta propuesta.

Otro de los elementos en los que se observan posturas ideológicas contrapuestas es en la propia concepción de la educación. La LOE parte de la idea de la educación como un derecho social, entendiendo que con ella se va a llevar a cabo la mejora en una doble vertiente, tanto individual como social, mientras que la LOMCE concibe la educación como un factor del mercado, es decir, es necesario mejorar el sistema educativo para que

de este modo el sistema productivo obtenga mayores beneficios. Esto nos lleva a hablar del beneficio tanto personal como social que genera la educación en las personas.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que ambas mantienen el sistema de conciertos, pero hay un matiz importante que llenó muchas páginas en los periódicos ya que la LOE no permite que se concierten centros que considera que están segregando en función de sexo, mientras que la LOMCE vuelve a poner a estos centros dentro del sistema de conciertos. Esto supone un gran cambio en la concepción que se tiene, por ello el PSOE presentó un recurso de inconstitucionalidad, entendiendo que los centros que diferenciaban por razón de sexo estaban segregando. No obstante, finalmente la sentencia de Tribunal Supremo dio la razón a la LOMCE y sentenció que no existía ningún tipo de discriminación en la educación diferenciada y por tanto, estos centros tenían derecho a suscribirse al régimen de conciertos educativos.

Así pues, vemos como la LOE es una Ley que, aspirando a un sistema más igualitario y equitativo, mantiene y regula los conciertos escolares, lo que muestra una cierta voluntad de pacto. Se puede concluir que la LOE tiende a ser una Ley que, pese a hacer bandera de la equidad, proponiendo una educación para todos y entre todos, no deja de lado la perspectiva de la libertad, buscando una centralidad que permita un acuerdo que aglutine a la mayoría de los sectores y mostrando elementos de un discurso ideológico más propio de la tercera vía que de la socialdemocracia debido, como se ha visto con anterioridad, a las cesiones que se hacen durante el proceso de aprobación de la Ley. Hemos de tener en cuenta que la LOE hizo un gran esfuerzo por lograr un pacto educativo, llevando a cabo reuniones no solamente con los distintos grupos parlamentarios, sino también con la sociedad civil, y aunque finalmente este pacto no fue posible, sí que se llevaron a cabo muchas aportaciones que fueron incluidas en la Ley para favorecer que todos se sintiesen representados por la propuesta establecida. Lamentablemente, a pesar

de tener en cuenta muchas de las propuestas o exigencias del Partido Popular, finalmente el pacto no fue posible, y en cuanto tuvieron oportunidad modificaron la LOE.

Asimismo, los discursos que plantean una u otra reforma también tienen puntos de vistas diferentes en cuanto a la evaluación. La LOE plantea una serie de evaluaciones externas denominadas evaluaciones de diagnóstico, que como su propio nombre indicaba pretendían comprobar el estado del sistema educativo en diversos momentos con la finalidad de poder mejorar y actuar en aquellas áreas en las que no se estaban obteniendo los resultados que se esperaban. Se realizaban en mitad de la etapa, tanto en primaria como en secundaria, de manera que todavía quedaba tiempo para subsanar los déficits antes de iniciar la siguiente etapa educativa. En el caso de la LOMCE, se mantienen las evaluaciones externas, pero se modifica su manera de entenderlas y pasan de ser evaluaciones de diagnóstico a ser evaluaciones finales. Esto supone un cambio sustancial ya que el objetivo deja de ser la mejora del sistema educativo, convirtiéndose en un filtro que va a permitir o dificultar el acceso a la etapa educativa siguiente. Otra de las principales diferencias en relación con las evaluaciones de la LOMCE es que en este caso las evaluaciones son individualizadas y los resultados que obtengan los alumnos van a tener repercusiones sobre ellos mismos, mientras que en el caso anterior se abordaban los resultados para el conjunto del alumnado no de manera individual permitiendo de nuevo entrever las diferencias ideológicas en la concepción de la educación.

La LOMCE plantea evaluaciones al finalizar las etapas de primaria, secundaria y bachillerato, y modifica parcialmente la evaluación de diagnóstico de la LOE en la etapa de primaria, en este caso se cambia el momento de aplicación. Si en esta se llevaba a cabo la evaluación al finalizar el segundo ciclo de la etapa, es decir, al finalizar cuarto, ahora con la LOMCE se adelanta la evaluación al tercer curso y se tendrá en especial consideración el resultado de esta para tomar las decisiones de promoción o no. Por tanto,

aunque sigue siendo una evaluación de diagnóstico que nos permite conocer el sistema y todavía existe tiempo para poder actuar sobre las dificultades, tiene características similares a una evaluación final en la que la calificación va a repercutir positiva o negativamente en el alumnado.

También existen diferencias significativas en relación a su finalidad y a las medidas tomadas a partir del análisis de los resultados. Con la LOE, en caso de que estos no fuesen tan buenos como se esperaba a nivel de centro se implementaban planes de mejora. Con la LOMCE estos planes van a ir enfocados a cada uno de los alumnos y alumnas de manera individualizada. Asimismo, se plantea que los resultados de los centros serán públicos de manera que toda la comunidad educativa tendrá acceso a los mismos, facilitándoles información que les permita tomar una buena decisión a la hora de matricular a sus hijos e hijas y aumentando de este modo la libertad de las familias.

También se puede concluir que, con estas evaluaciones, se corre un doble riesgo. Por un lado, podría ser que los resultados escolares se midan exclusivamente a través de estas pruebas, lo que hace que haya materias de primera y de segunda, contenidos de primera y de segunda, ya que si la calidad del centro va a ser medida a través de los resultados que obtengan en las pruebas de determinadas materias muchos centros y docentes priorizarán o podrían priorizar el trabajo de dichos contenidos y dejar de lado otros elementos esenciales del sistema. Esto puede entrar en contradicción con la necesidad de trabajar competencias sociales y cívicas, ya que por un lado se trabaja la necesidad de los valores, pero en la práctica se vuelven a priorizar los contenidos conceptuales y la aplicación de los mismos a través de los procedimentales puesto que estas evaluaciones se van a basar en las competencias básicas o clave, pero van a dejar de lado los contenidos actitudinales (difícilmente mensurables a través de este tipo de

evaluación), que son necesarios en una sociedad culturalmente mestiza y heterogénea como la actual.

Por otro lado, se corre el riesgo de que los resultados de los distintos centros sean públicos, lo que haría que, a la larga, se produzcan centros que tienen una gran demanda y otros en los que la demanda es menor. Esto podría llevar a un cambio en las reglas del juego y permitir a los centros seleccionar alumnado, en lugar de al contrario, ya que gran parte de las familias pueden no tener la capacitación necesaria para entender los resultados, puesto que en muchas ocasiones se habla en términos generales, de estadísticas, etc. y estos datos se pueden analizar de la manera que más nos interese. Con esto no quiero decir que los centros oculten la verdad a la hora de publicar sus resultados, sino que darán una mayor relevancia a aquellos que les resulten más beneficiosos. Esto no es algo nuevo, sino que viene sucediendo desde hace años con los resultados de las pruebas de acceso a la universidad. Los centros hablan de porcentaje de aprobados, nota media obtenida, etc. pero sin decir, qué porcentaje de alumnado se ha presentado, o las calificaciones que llevaban previamente... Del mismo modo, los resultados que van a obtener los centros situados en unos barrios u otros también pueden mostrar diferencias significativas y por ello es necesario que se extremen las precauciones a la hora de llevar a cabo la publicación de dichos resultados, puesto que como indica la OCDE en diversos estudios, en muchos casos si excluimos el ISEC las diferencias entre los centros no son significativas.

Como se ve los discursos que emplean ambas reformas educativas tienen muchos puntos en común pero la manera en que entienden los conceptos difieren de manera significativa.

A lo largo del presente trabajo se ha podido ver cuáles son algunos de los elementos más relevantes a la hora de llevar a cabo las dos propuestas legislativas analizadas. Asimismo, se ha observado las modificaciones que han ido sufriendo desde la propuesta inicial planteada en el anteproyecto hasta llegar a la redacción final. Muchos son los elementos que han repercutido en las mismas y que las han llevado en una dirección o en la contraria.

En el caso de la LOE, su anteproyecto tenía un tinte ideológico con una fuerte perspectiva socialdemócrata, no obstante, cuando se analiza el documento final, es decir, la ley que se aprueba, vemos como la ideología socialdemócrata se ha ido diluyendo, convirtiéndola en una ley con tendencia hacia la tercera vía. La LOE fue una ley que, como sus redactores indican, *es una ley de todos*. No era la ley que planteaban desde el principio, no era la que realmente querían, sino la ley que se podía aprobar. Con ella no había ganadores ni perdedores, no había vencedores y vencidos, y eso era un triunfo muy importante, ya que lo que se pretendía era lograr una ley hecha por todos y para todos, tal y como indicaba el documento propuesto para el debate educativo previo.

Deja muchas cosas en el camino, pero en cierto modo, esta fue la verdadera esencia de la propuesta realizada, que todos habían influido y todos los agentes se sentían participes.

Esto implica que de la ideología con la que partía la Ley Orgánica de Educación, al resultado final son muchos elementos los que han quedado diluidos o matizados. Se debe tener en cuenta que desde que se presenta el documento “una educación para todos y entre todos” hasta que finalmente la LOE es aprobada en el Congreso han pasado dos años y en ese tiempo las propuestas, las ideas y las intenciones evolucionan.

Como explica Puelles (2016) la LOE tiene una meta socialdemócrata de igualdad, en la que se fomenta el binomio equidad-calidad, asimismo se fomenta tanto la igualdad de oportunidades como la cooperación territorial que permitiese disminuir las diferencias territoriales. Además, podemos ver el tinte socialdemócrata en el fomento de la igualdad de oportunidades, emblema de todo el articulado de esta, así como en la búsqueda de la mejora del Estado de Bienestar. No obstante, esto también deja entrever políticas que se pueden asemejar más a una tercera vía, ya que pretende lograr el Estado de Bienestar con justicia social, es decir, se entiende que todo el alumnado tiene el mismo derecho a recibir una educación de calidad, sin importar sus características individuales. Del mismo modo, se fomenta la solidaridad, o lo que es lo mismo, se toman medidas que permitan defender a los más vulnerables, tratando de suprimir o disminuir las injusticias, tal y como plantea también la ideología de la tercera vía, ya que con la LOE se pretende el aumento de la equidad buscando que el sistema educativo dote a todos los estudiantes de las mismas posibilidades de alcanzar su máximo potencial independientemente de sus características socio-culturales.

Por otro lado, la LOE también defiende una serie de derechos clave, como puede ser la justicia social o los derechos sociales, civiles y humanos, lo que de nuevo nos lleva a pensar en valores socialdemócratas. Por ello, se incorpora la materia de Educación para la ciudadanía y los derechos humanos como una materia clave en la que llevar a cabo una transmisión de los valores democráticos esenciales y donde se iba a fomentar la participación ciudadana, formando al alumnado para que sea capaz de participar en la sociedad.

Por último, vemos la tendencia de la tercera vía al proponer por un lado el esfuerzo compartido y la educación a lo largo de toda la vida. En relación con este último elemento, se habla de formación permanente o *life long learning*, estableciendo en diferentes

apartados la posibilidad del alumnado de retornar al sistema educativo y seguir formándose a lo largo de toda la vida, titulado así al capítulo II del título I de la LOE, denominando al artículo 5 *aprendizaje a lo largo de la vida*. En cuanto al esfuerzo compartido, característica de la tercera vía, como ya se ha comentado previamente va ganando fuerza, fruto de las negociaciones y de la evolución que va sufriendo a lo largo de su proceso de elaboración y aprobación.

En cuanto a la LOMCE, el tinte principal que se percibe es el del neoliberalismo, aunque con ciertas influencias del neoconservadurismo, ya que tiene grandes repercusiones del mercado. La libertad de elección, la externalización de los servicios, la rendición de cuentas, el esfuerzo individual del alumnado, así como los términos de eficacia y eficiencia son máximas de la LOMCE, y grandes características del neoliberalismo, como por ejemplo la consideración de las familias como consumidoras, la apuesta por la privatización del sistema educativo, por la externalización, la vinculación de los estudios con el mercado del trabajo, la terminología empleada... Además, con el cambio legislativo subyacen palabras muy vinculadas al mercado, como el espíritu emprendedor y el sentido de la iniciativa se introducen en las aulas.

Por tanto, la LOMCE no se trata de una ley ideológicamente pura, ya que existen otros factores que nos llevan a pensar en características propias del neoconservadurismo como puede ser la devolución del papel de la Religión como asignatura evaluable, el hecho de poner una asignatura alternativa a la misma, la apuesta por la devolución de los conciertos a los colegios que segregan por sexos o la derogación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía son algunos de los aspectos que se pueden atribuir al conservadurismo dentro de la Ley. Estas actuaciones son las que a la hora de llevar a cabo el proceso de elaboración de la LOE el Partido Popular solicitaba que se tuvieran en consideración, ya que se criticaba que el poco valor que se daba a la materia de religión

y se solicitaba que se incluyera una materia alternativa, puesto que en caso contrario se la estaba menoscabando.

Como se puede observar, las reformas educativas no responden a una ideología pura, sino que están influenciadas por varias.

La LOE es una ley de tercera vía aprobada por la socialdemocracia -debido a las cesiones que se realizan desde el PSOE en pro de un pacto educativo- que también recoge algunos postulados neoliberales, manteniendo la política de conciertos escolares, la introducción o mantenimiento planteado por la LOCE de las evaluaciones externas, o la rendición de cuentas... Todas estas cesiones se realizan -aunque alguna pueda tener que ver con razones ideológicas- en pro de la búsqueda de una Ley en la que se puedan encontrar distintos sectores sociales y políticos, fomentando una propuesta en la que todos se sintiesen representados, fomentando la estabilidad legislativa. Esto no fue posible ya que el Partido Popular presentó una enmienda a la totalidad, a pesar de que se habían aprobado muchas de las enmiendas y propuestas que se habían solicitado. Además, en cuanto tuvieron la oportunidad presentaron una nueva ley educativa, dando paso a la LOMCE y de nuevo a la inestabilidad educativa.

Por tanto, los procesos de negociación han supuesto cambios en las propuestas iniciales que han restado pureza ideológica a las reformas. Así pues, tal y como planteaba la hipótesis número uno, en la LOE y en la LOMCE subyacen distintos discursos ideológicos, confirmándose esta y alcanzando los objetivos número 1 y 2. La progresión que se ha llevado a cabo a la hora de aprobar ambas reformas permiten ver la dificultad existente en la actualidad a la hora de alcanzar un pacto educativo, a pesar de la relevancia de este y de las presiones tanto políticas como sociales existentes. No obstante, las diferencias ideológicas reflejadas en ambas propuestas, así como el surgimiento de

nuevos grupos políticos con amplia representación parlamentaria llevan a concebir el pacto educativo en un futuro próximo como una necesidad con gran complejidad de alcanzar.

En relación con la segunda hipótesis planteada *¿Implican cambios en las organizaciones escolares las reformas educativas?* señalar que a lo largo del trabajo esta también se ha visto confirmada.

Cuando se lleva a cabo un análisis de la legislación educativa en la mayor parte de las ocasiones se realiza un estudio a nivel macro, en este caso, también hemos visto como los cambios que se proponen desde las altas esferas, es decir, desde los despachos ministeriales, tienen sus repercusiones en el día a día en las aulas, y estas repercusiones van a ser trascendentales para que la reforma que se plantea funcione o no.

Lo primero que se ha de tener en cuenta para entender los cambios es que las comunidades autónomas tienen un gran peso en la aplicación la legislación. Eso hace que, en función de la comunidad, se produzcan pequeñas adaptaciones y cambios, lo cual ha sido analizado a lo largo de esta tesis. En el caso de las leyes que nos ocupan han sido aprobadas por dos partidos políticos de símbolo contrario. Asimismo, la estructuración del territorio español en Comunidades Autónomas y, por tanto, el proceso de descentralización educativa implica una serie de características muy concretas, ya que al frente de las distintas Administraciones educativas no siempre hay alguien del mismo color político que está en el gobierno central, lo que puede llevar a las leyes a aplicarse con algunas diferencias territoriales. Claro ejemplo de ello lo encontramos en las Comunidades gobernadas por el Partido Popular en el momento de aprobación de la LOE que emprendieron una campaña de desprestigio hacia la materia de Educación para la Ciudadanía y fomentaban que las familias presentasen la objeción de conciencia para

evitarla, así como en algunos casos que la materia se impartiese en inglés, con la intención de entorpecerla.

La instauración de la materia de Educación para la Ciudadanía supuso uno de los cambios principales que instauró la LOE, al igual que la introducción de las competencias básicas. La aplicación de ambas medidas resultó de gran complejidad para las organizaciones educativas ya que no se contaba con las herramientas y recursos necesarios para que se llevasen a cabo.

Todo ello conllevó un nuevo desafío ya que era una nueva asignatura, con contenidos concretos a trabajar, y era necesario formar al profesorado para que fuese capaz de impartirla satisfactoriamente, y al mismo tiempo se debía llevar a cabo una modificación de los horarios para darle espacio.

En el caso de las competencias básicas, entrañó un gran desafío para las organizaciones educativas que todavía a día de hoy están trabajando para que las modificaciones que se realizan en el curriculum sean productivas. La inclusión de las competencias en el aula creó un gran cambio a nivel no solo curricular, sino sobre todo de metodología, lo que implicaba tener que modificar el modelo y la manera en que se trabajaba en las aulas. Si a esto añadimos que el profesorado desconocía qué eran y cómo aplicarlas, vemos que generó un gran esfuerzo y trabajo por parte de los docentes para poder llevarlo a la práctica de manera satisfactoria. Las competencias supusieron poner al alumno en el centro del proceso educativo, darle un mayor protagonismo y llevar a cabo un cambio metodológico en el que los procedimientos y las actitudes eran lo esencial. Este cambio era una gran revolución, los contenidos conceptuales pasaban a un segundo plano y ahora la verdadera relevancia no era que el alumnado tuviese esos

contenidos, sino que fuese capaz de aplicarlos tanto a otras áreas y materias, como, sobre todo, a su día a día.

En el caso de la LOMCE, parte con la ventaja de que ya están instauradas las competencias y, por tanto, la modificación que realiza de estas supone un cambio menor ya que es adaptar la dinámica a las nuevas competencias que se presentan, y estas son bastante similares a las propuestas por su antecesora. En este sentido, destaca que, para la LOMCE, la competencia en comunicación lingüística y la competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología aparecen reflejadas como las competencias esenciales a desarrollar, mientras que la LOE las ponía todas en un mismo nivel.

Los programas de diversificación curricular también supusieron un gran cambio ya que permitían dar una nueva salida al alumnado con un determinado perfil. En este sentido, la LOMCE crea cambios similares al instaurar los itinerarios que suponen una diversificación del alumnado dividiéndolos y estableciendo nuevas posibilidades para ellos. Esto generó la necesidad de tener a profesorado formado para impartir las materias que se planteaban en los diversos módulos.

En vinculación con esto, la creación de nuevos itinerarios de formación profesional también ha generado grandes cambios para las organizaciones educativas. La LOE crea los programas de cualificación profesional inicial, destinado al alumnado mayor de 16 años que no han obtenido el título de Educación Secundaria Obligatoria. Asimismo, la LOMCE las modifica creando la Formación Profesional Básica. Con ambas propuestas se pretende dar al alumnado que presenta mayores dificultades una nueva oportunidad y permitiéndole seguir en el sistema, continuar formándose y adquirir las competencias que les permita seguir aprendiendo y formándose.

Por su parte, la introducción de las evaluaciones externas también generó un nuevo escenario para las escuelas. Si antes eran los propios docentes, el claustro y el equipo directivo los encargados de llevar a cabo la evaluación del alumnado y del proceso de enseñanza-aprendizaje, ahora se introduce en las organizaciones educativas un nuevo mecanismo de control por parte de la Administración. Ahora los alumnos y alumnas no van a ser evaluadas de manera exclusiva por los docentes del centro si no que van a ser sometidos a una evaluación estandarizada cuyos resultados se van a contrastar con los que obtiene el alumnado de otros centros. Esto, que va a permitir a la Administración conocer cómo está el sistema educativo, insta un nuevo cambio en las aulas, ya que los contenidos que se van a evaluar vienen establecidos desde una organización externa al centro. No se trata del docente que imparte la materia y la evalúa, sino que ahora los criterios de evaluación y calificación vienen de fuera y es importante que los resultados sean óptimos. Esto supone una nueva presión sobre los docentes que ahora ven su trabajo evaluado a través de los resultados que van a obtener sus alumnos y alumnas, y puede llevar a muchos de ellos a priorizar aquellos aprendizajes que van a ser evaluados. Asimismo, los resultados de estas evaluaciones generan planes de trabajo que también van a incidir en el día a día en el aula. En el caso de la Comunidad Valenciana, por poner un ejemplo, los bajos resultados que obtiene el alumnado en líneas generales en las competencias lingüísticas ha llevado a la necesidad de instaurar en todos los centros los planes de fomento lector, donde se lleven a cabo actuaciones que permitan la mejora en este aspecto.

Uno de los cambios de mayor calado en los centros educativos que lleva asociado la LOMCE se encuentra en la participación de la comunidad educativa en la dirección de los centros. El director tiene mucho más poder, un poder que se resta a la comunidad escolar convirtiendo al consejo escolar en un órgano consultivo de la comunidad

educativa. Ahora esta ya no tiene la capacidad de aprobar los proyectos, o el peso que tienen en la elección del director también disminuye significativamente. Esta capacidad que antes tenía el consejo escolar la gana ahora el director, un director que con la LOMCE además de ver aumentadas sus funciones y atribuciones es elegido por la Administración, ya que esta aumenta su capacidad a la hora de llevar a cabo la selección del director, de nuevo en detrimento de la propia comunidad educativa, cosa que no era igual en la LOE. Ahora la Administración tiene mayor posibilidad de escoger el candidato a dirección y al mismo tiempo lo dota de mayores funciones, esto supone que en la realidad es la propia Administración quien está influenciando significativamente cómo van a funcionar las organizaciones educativas.

Asociado a este aumento de poder de la figura del director, también los centros tienen una mayor autonomía en la LOMCE que en la LOE. Ahora bien, es una falsa autonomía, una autonomía bajo un fuerte control mediante la burocratización que ha aumentado a la par que la autonomía. Sería cierto decir que los directores tienen una mayor autonomía de funcionamiento con la LOMCE, pero ello lleva asociado un mayor control por parte del Estado y de la Inspección educativa. Dicho control hace que se produzca un cierto grado de homogenización de las prácticas que se realizan, por lo que la autonomía tiende a derivar en homogenización de prácticas educativas en los diversos centros.

Por tanto, como se ha podido observar a pesar de que en muchas ocasiones se puede considerar que las reformas no implican grandes cambios en las organizaciones educativas, en la práctica sí que se llevan a cabo grandes modificaciones en la manera de trabajar de los distintos centros. Esto supone la necesidad de adaptación y acomodación a las nuevas prácticas que se plantean, en las reformas. Así pues, la hipótesis planteada queda contrastada a partir del estudio, alcanzándose el objetivo número 3.

Por otro lado, en relación con la hipótesis número 3: *¿Difiere la gestión de los centros educativos en ambas reformas?* A lo largo del presente trabajo se ha podido comprobar que son muchos los aspectos semejantes y también diferentes en las reformas educativas analizadas. En el caso que nos ocupa, ambas hacen referencia a la relevancia que tiene, por un lado, la autonomía de los centros y por el otro, la participación para lograr un sistema educativo de calidad, entendiendo ambas como factores que van a dotarlo de una mayor calidad educativa y, por tanto, tratan de desarrollar ambos aspectos. Sin embargo, la manera en que lo enfocan difiere significativamente, aunque se mantienen los mismos órganos de participación, control y gobierno: consejo escolar, claustro, otros órganos de coordinación docente y el equipo directivo.

En el caso de la LOE, el consejo escolar es el órgano de participación de la comunidad educativa por excelencia, es decir, a través de este las familias forman parte de las decisiones que se toman en los centros: aprueban y evalúan proyectos, la Programación General Anual, participan en la selección del director, etc. Sin embargo, a pesar de que la LOMCE mantiene este órgano, en realidad la participación se ve mermada, ya que las atribuciones de este pasan a ser meramente consultivas, de tal manera que ahora ya no es el órgano encargado de aprobar o evaluar los proyectos, sino que simplemente se les tiene que informar de lo que sucede. Por ello la participación de las familias se ve mermada de manera significativa, ya que pasan a simplemente estar informadas de las decisiones que se han tomado previamente. No obstante, esto no significa que con la LOMCE las familias no participen sino que esta se lleva a cabo de manera diferente a su predecesora, ahora tienen a su disposición una gran cantidad de información de la que antes no disponían. En el caso de la LOMCE, la participación de las familias se realiza de una manera mucho más concreta a través del aumento de la libertad de elección que estas tienen a la hora de matricular a sus pupilos en los centros.

Esto supone a su vez un cambio en la relación familia-escuela, ya que pasan a ser consideradas consumidores, clientes o usuarios de la educación

Con la nueva propuesta que plantea, es el director quien tiene la capacidad para aprobar, ejecutar, elaborar, etc. mientras que al Consejo escolar que antes era quien realizaba dichas funciones se le quedan las atribuciones de conocer. Es decir, el director gana mucho peso en la LOMCE, peso que la comunidad educativa pierde de manera significativa.

Esto también supone un cambio para las organizaciones educativas, que ahora deberán esforzarse por lograr tener alumnado y en determinados casos tendrán que competir entre ellos para seducir a las familias con su proyecto educativo, puesto que en caso contrario podrían llegar a tener que cerrar, sobre todo en el caso de la enseñanza concertada. Por su parte, en la LOE, la participación de las familias se hace a través tanto del consejo escolar como de las asociaciones de padres y madres.

Dentro de las atribuciones que cambian con la LOMCE está la selección del director, puesto que con la LOE estos tenían capacidad de decisión en el proceso de selección, mientras que con la LOMCE simplemente se les informa de las decisiones tomadas, cobrando gran relevancia la Administración en dicho proceso, influenciando significativamente la figura del director o directora, que ve aumentada su capacidad de decisión ya que es este quien se encarga de suplir el vaciado de funciones que sufre el consejo escolar. Mientras que con la LOE se buscaba el candidato idóneo y que contase con el apoyo de la comunidad educativa, en el caso de la LOMCE estos criterios cambian y ahora la comisión de selección del director pasa a estar formada por representantes de la Administración y entre un 30% y 50% de representantes del centro. Como se ve, la Administración va a tener una gran capacidad de elección permitiendo escoger al

candidato o candidata que les resulte idóneo de acuerdo con el perfil que se considere. Esto es comprensible ya que si desde la Administración se está dando mayor autoridad a los directores y directoras de los centros se pretende que la selección de los mismos sea afín a sus convicciones y vayan a ser capaces de trabajar de manera coordinada. Así pues, una vez más, el consejo escolar pierde atribuciones y capacidad de decisión, situando a las familias en un segundo plano en decisiones que van a resultar fundamentales para el día a día en el centro.

La LOMCE, por tanto, cambia la organización de los centros hacia una perspectiva más parecida a la estadounidense, ya que tal y como afirma Tiana (2011b) las familias se convierten en clientes, son consumidoras del hecho educativo “aplicamos criterios de asignación de alumnos similares a los existentes en países como Inglaterra o Estados Unidos” (p. 1). Las familias, que con la Ley anterior eran parte de la escuela, ahora se convierten en meros consumidores, y el poder que se les otorga es decidir entre las distintas opciones que ofrecen los centros, en detrimento de la participación real que podían tener en la LOE.

Por su parte, los directores se convierten en gestores que, haciendo uso de su mayor autonomía, deben crear un centro que resulte atractivo a esos consumidores, de modo que sean los padres y madres los que decidan llevar a sus hijos allí. Mientras que al mismo tiempo deben responder a las demandas de la Administración y el aumento de control y burocratización por parte de esta.

Se perfila mucho el papel del consejo escolar y la dirección en la LOMCE. Los directores se convierten en los gestores de una empresa, mientras que las familias pierden poder de decisión, se convierten en un órgano consultivo, pero no vinculante. En definitiva, en consumidores que eligen qué colegio quieren, pero que no tienen un papel claro en el funcionamiento del mismo ya que su capacidad de actuación pasa por el uso

que se da a la libertad que tienen para escoger y elegir qué educación quieren para sus hijos a través de la selección del centro y de sus proyectos y planes.

En cuanto a la autonomía, ambas propuestas plantean que los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión. Aunque con ellas los centros disponen de una mayor autonomía, esta se ve acompañada de un aumento de la rendición de cuentas que permita a la Administración asegurarse de que se está haciendo un buen uso de los recursos en el centro, y que no se están malgastando. La LOMCE apuesta por la autonomía, tanto es así que redacta un documento que se publica en la página Web del ministerio relacionado con los modelos de gestión en la LOMCE, y en este se explica que la autonomía pedagógica se llevará a cabo a través del Proyecto Educativo del Centro; la autonomía de gestión se realizará a partir del proyecto de gestión; y por último, la autonomía organizativa se establecerá a partir del Reglamento de Organización y Funcionamiento, anteriormente llamado Reglamento de Régimen Interno (RRI), y la Programación General Anual (PGA).

En definitiva, esa autonomía que la LOMCE promete se convierte en una autonomía con altas dosis de fiscalización, en una autonomía dirigida que permite ser a los centros autónomos, siempre que las decisiones que tomen tengan el beneplácito de la administración y de la inspección.

Por tanto, tal y como se comentaba al inicio de esta explicación, la tercera hipótesis también se ha visto confirmada, alcanzándose al mismo tiempo el cuarto objetivo.

La cuarta hipótesis viene definida de la siguiente manera: *¿Condicionan las organizaciones supranacionales las reformas educativas analizadas?* y guarda relación con el objetivo número 5. Veamos si se confirma o no.

La entrada de un país en determinados organismos como la OCDE o la UE conllevan para los Estados miembros una disminución en su autonomía, ya que se cede parte de la soberanía, de modo que estas organizaciones tienen un peso importante a la hora de llevar a cabo determinadas políticas.

Por tanto, en líneas generales se puede afirmar que las reformas educativas reciben gran cantidad de presiones e ideas que vienen impuestas o sugeridas por organizaciones supranacionales y que en mayor o menor medida los gobiernos se ven abocados a tener que añadirlas a sus proyectos. En este sentido, al mismo tiempo que el gobierno socialista estaba fraguando la LOE desde la Unión Europea se estaba empezando a hablar de la necesidad de aplicar las competencias. Así pues, el equipo de redacción se vio abocado a la necesidad de incluirlas para evitar de este modo que la LOE quedase desfasada solo unos meses después de su aprobación. No fue el PSOE quien decidió que era necesario llevar a cabo un cambio metodológico y estructural e introducirlas, sino que vino impuesto o cuanto menos sugerido desde arriba. La falta de tiempo y preparación, es decir, que se estuviese desarrollando todo en la Unión Europea al mismo tiempo que se estaba redactando nuestra ley educativa fue lo que llevó a que estas solo aparezcan esbozadas y que posteriormente, con un poco más de tiempo pudiesen ser desarrolladas en los reales decretos de requisitos mínimos, así como en los decretos de cada una de las diferentes Comunidades Autónomas en las que se establecen los respectivos currículos. De este modo, se estaba siguiendo la línea argumental que se estaba llevando a cabo en otros países y siguiendo las mismas directrices.

Cuando años después se aprobó la LOMCE, se mantuvo la idea de la necesidad de implementar dichas competencias entendido que eran buenas para nuestro sistema educativo. No obstante, se le cambió el nombre por competencias clave, marcando de este modo la diferencia y modificando parcial o totalmente algunas de ellas. Además, la

LOMCE va un paso más allá y establece dos de ellas cómo las competencias esenciales dotando a la competencia en comunicación lingüística y a la competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología de mayor relevancia frente a las otras. Esto puede entenderse si tenemos en cuenta que son las competencias que van a tener una mayor repercusión en las evaluaciones externas, y por tanto van a influir en los resultados que se van a obtener.

Este es un ejemplo de cómo, en ocasiones, las organizaciones supranacionales imponen determinados puntos de vista buscando mejoras en el sistema, y los Estados, se sienten obligados a contemplarlas. En el caso de la LOE, se decidió incluirlas ya que se entendía que era necesario reflejar esta nueva realidad que se estaba fraguando de manera que no quedase obsoleta rápidamente, por tanto, en cierto modo, responde a la voluntad de estabilidad legislativa que promueve la LOE en todo momento.

Algo similar sucedió con las evaluaciones externas. Estas no surgen de manera espontánea como algo novedoso, sino que como indicaban López Bertomeo y González Olivares (2018) el Reglamento General de la Instrucción Pública de 1821, que no llegó a aplicarse establece los primeros indicios de la evaluación externa como un instrumento de mejora de algunos componentes del sistema educativo. No obstante, en la actualidad vivimos en la sociedad del conocimiento y la globalización y las nuevas formas de comunicarnos y relacionarnos influyen de manera significativa en los sistemas educativos. En este sentido, las organizaciones supranacionales plantean una serie de evaluaciones externas que van a permitir la comparación de los resultados obtenidos por los distintos países participantes. Evaluaciones como PISA, TIMSS, PIRLS... realizados por la OCDE o la IEA influyen de manera significativa en el día a día en el aula. Además, no podemos obviar que en la actualidad la rendición de cuentas o *accountabilty* tiene una gran relevancia y por tanto las reformas educativas están adaptándose a estas nuevas

realidades y estableciendo evaluaciones externas realizadas por el propio Ministerio de Educación para conocer cómo funciona nuestro sistema educativo y poder mejorarlo. No obstante, hemos de tener en cuenta que las dos leyes educativas analizadas no tienen la misma consideración de las evaluaciones externas, ya que para la LOE la equidad es un valor esencial y como señalan Rappoport y Sandoval (2015) las evaluaciones externas pueden ser un factor de exclusión social. No todo el alumnado tiene las mismas posibilidades, ni tiene los mismos recursos, por tanto, no todos juegan en igualdad de condiciones, y en las evaluaciones en muchas ocasiones no se tiene en cuenta el origen y las características del alumnado. Estas evaluaciones van a ser decisivas para los sistemas educativos porque de manera tanto directa como indirecta van a condicionar todo el trabajo en el aula, ya que son las que van establecer cuáles son los conocimientos esenciales que debe adquirir el alumnado. De este modo, se lleva a cabo una homogeneización de determinados aprendizajes en gran cantidad de países ya que todos quieren salir bien retratados en la fotografía, priorizando unos aprendizajes frente a otros de acuerdo con lo que va a ser evaluado.

El problema que tienen estas pruebas es que no evalúan la calidad real del sistema educativo, sino que se centran en determinados contenidos, y, además, tienen sesgo. El gran paradigma de prueba estandarizada de la actualidad, por su proyección en la prensa es PISA<sup>51</sup>, realizada cada tres años por la OCDE. PISA solamente mide una serie de saberes, pero hay muchas partes de la escuela que quedan sin evaluar dentro de esos estudios, por lo que se corre el riesgo de, para mejorar los resultados en esta evaluación, empeorar los conocimientos no recogidos en dichas pruebas.

---

<sup>51</sup> La gran relevancia de estas pruebas y su influencia en el sistema educativo español aparece reflejada en el preámbulo de la LOMCE, en el que ya se señala que los bajos resultados en estas justifica la necesidad de emprender una reforma educativa.

Otra de las influencias que vienen desde las organizaciones supranacionales, en este caso, la Unión Europea, es el trabajo de los valores, que supuso la creación en la LOE de la asignatura de Educación para la Ciudadanía. Esta parte de una recomendación del Consejo de Europa, la cual estableció el año 2005 como el año europeo de la ciudadanía, es en este contexto en el que la LOE introduce la materia de Educación para la Ciudadanía, entendiendo la relevancia de trabajar los valores democráticos y considerando que el trabajo transversal que se llevaba a cabo con la LOGSE no era suficiente.

Esta recomendación, que parte del Consejo de Europa, también es importante en la LOMCE, porque hace que los redactores de la misma tengan que hacer equilibrios para suprimir el área de Educación para la Ciudadanía, con la que no estaban de acuerdo, ya que desde su perspectiva, entraba en contradicción con la de religión, sin que ello signifique que no se van a trabajar los valores que el Consejo de Europa fija como prioridad.

En definitiva, el mundo global en el que vivimos supone una menor soberanía de los Estados, cedida a instituciones como la UE o la OCDE, entre muchas otras. Estos organismos supranacionales imponen cambios mediante recomendaciones de obligado cumplimiento y a través de las pruebas estandarizadas y los posteriores informes que dicen qué está bien o qué está mal, lo cual es a su vez otro modo de obligar a los Estados a hacer cambios en sus sistemas educativos.

El peligro que se corre es que esos informes recogen una visión segmentada y sesgada del sistema, no muestran muchos de los ítems que deben ser fundamentales para una escuela de calidad, y por tanto se corre el riesgo de que estos ítems desaparezcan de la escuela puesto que tampoco salen en los resultados de los informes.

Así pues, se puede afirmar que la cuarta hipótesis también se ve confirmada ya que como se ha visto, las organizaciones supranacionales repercuten e influyen las reformas educativas analizadas.

La quinta hipótesis planteaba que *¿modifican el recorrido de las reformas estudiadas desde su gestación legal (anteproyecto) hasta su redacción final las presiones de los actores políticos?*

Esta hipótesis se analiza a su vez a través de los objetivos número tres y cinco con los que se pretende estudiar las modificaciones que sufren la LOE y la LOMCE desde su anteproyecto hasta su redacción final (objetivo 6) y a contrastar los principales objetivos de ambas propuestas (objetivo 7).

Veamos si la hipótesis inicial es confirmada o por el contrario la refutamos a partir del análisis realizado.

A lo largo del proceso de elaboración de las reformas educativas estudiadas, se llevan a cabo muchas modificaciones en su articulado. Una gran cantidad de los cambios que se plantean se hacen para realizar una mejora de la redacción, pero no suponen cambios de gran calado. No obstante, otros de estos si son sustanciales y significativos, fruto de la evolución y del proceso de negociación que se lleva a cabo. En este sentido, destaca la gran cantidad de modificaciones que se realizaron en la LOE aceptando por parte del partido socialista las 106 enmiendas transaccionales y 75 enmiendas parciales presentadas por los distintos grupos parlamentarios.

Antes de hablar de los principales cambios entre el anteproyecto, el proyecto y la Ley, hemos de tener en cuenta que la LOMCE presentó tres anteproyectos: el 25 de septiembre de 2012; el 3 de diciembre de 2012; y el 14 de febrero de 2013; y finalmente aprobó el proyecto de ley, el día 21 de mayo de 2013 y fue publicado tres días más tarde.

Esto resulta relevante sobre todo si analizamos los cambios que se presentan en el preámbulo de estos documentos ya que nos permiten ver la evolución de la ley. La primera versión del anteproyecto, la de septiembre de 2012, es la más pura, la que permite ver las verdaderas intenciones de la Ley y cómo entienden realmente el sistema educativo. Nos permite conocer el punto de vista que tienen sobre cómo llevar a cabo los cambios y cuáles son los principales objetivos que tiene.

El primer aspecto relevante de este anteproyecto es la consideración de la educación como el motor que va a promover la competitividad de la economía y las cotas de prosperidad de un país, mientras que tres meses más tarde, el anteproyecto suprimía esta idea para iniciar el texto señalando que los alumnos son el centro y razón de ser de la educación, idea que se mantendrá hasta en la redacción final.

La idea inicial de la educación como motor de la economía se mantiene a lo largo de todo el primer anteproyecto y se manifiesta de manera constante, sobre todo, en el preámbulo, donde se indica que el principal objetivo de la reforma es fomentar la calidad educativa y para ello se parte de la idea de que la calidad en el ámbito educativo debe medirse en función del *output* y no del *input*. Todo esto desaparece en los siguientes anteproyectos, cambiando el discurso a uno más moderado en el que la educación pasa a entenderse como una tarea social que trasciende al sistema educativo, fomentando de este modo el esfuerzo compartido, que es uno de los máximos exponentes de la LOE.

Así pues, en el caso de la LOMCE no solamente se ve la evolución entre el anteproyecto y la Ley, sino también a través de los anteproyectos que nos permiten ver cómo va modificándose.

Si nos centramos en algunos aspectos concretos, se observa como a lo largo del proceso de aprobación de la LOE se amplía el principio de atención a la diversidad y se

presta una especial atención a la inclusión educativa y al derecho a la educación. Se observa como en el caso de los programas de cualificación profesional inicial se suprime la edad máxima de acceso a estos que en el anteproyecto se establecía en los 21 años. Del mismo modo, se crea la posibilidad de establecer convenios para aumentar la oferta educativa en primer ciclo de educación infantil.

Asimismo, destaca el cambio en las perspectivas en relación a la atención a la diversidad. En el proyecto hay un cambio en el enfoque y pasan a entenderse como una parte intrínseca del alumnado y del sistema educativo y por tanto, que los alumnos deben y tienen el derecho a alcanzar su máximo potencial.

En el tratamiento de la atención a la diversidad es uno de los puntos donde más modificaciones encontramos. Se añaden medidas como la flexibilización curricular o cómo será la escolarización en los centros y unidades de educación especial.

En el caso del artículo 76 se observa como el cambio en la redacción responde a una modificación de las atribuciones a la hora de detectar las necesidades educativas y aplicar las medidas correspondientes, ya que en el anteproyecto eran los equipos docentes los encargados de identificar y valorar al alumnado de altas capacidades mientras que en el proyecto esta función pasa a las Administraciones educativas.

Por otro lado, el esfuerzo compartido se observa con mucha más fuerza en la redacción final. El artículo 1 (*principios de la educación*) habla en el anteproyecto solamente de esfuerzo compartido, no obstante, en el proyecto se modifica esto para establecer por un lado el esfuerzo del alumnado y por otro el esfuerzo compartido de toda la comunidad educativa. Además, en la redacción final al esfuerzo del alumnado se añade también su motivación. En estrecha relación con esto, en el artículo 2 (*finés de la educación*) el proyecto también añade la responsabilidad individual.

Algo similar sucede con la distribución del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. En el anteproyecto se puede observar la versión más pura del concepto de esfuerzo compartido, donde se establece que con el fin de asegurar el equilibrio en su distribución las Administraciones educativas establecerán la proporción de alumnado de estas características. Esta idea se va puliendo, hablando en la redacción final de asegurar la calidad educativa, la cohesión social y la igualdad de oportunidades, así como que se garantizará una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidades específicas, añadiendo también en la redacción final que la dotación de los recursos económicos y personales estará garantizada.

Otra de las diferencias que encontramos entre el anteproyecto y el proyecto es la denominación de los centros, considerando los centros concertados como una tipología diferente en el anteproyecto, e incluyéndolos dentro de los privados en el proyecto.

En el caso de la programación de la oferta educativa también se observan diferencias a lo largo de los tres documentos. El anteproyecto hace alusiones a que esta se realizará teniendo en cuenta la oferta existente en centros públicos y concertados y teniendo en consideración las ratios de alumnado establecidas para garantizar la calidad. En el proyecto se mantiene lo anterior, pero se añade que se garantizarán plazas públicas en las zonas de nueva población. Por último, la LOE añade a todo lo anterior que se llevará a cabo una escolarización equilibrada del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Por tanto, como se observa, con el paso del tiempo se va dotando de mayor relevancia al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y al concepto de esfuerzo compartido.

Por lo que respecta a los valores y a la asignatura de Educación para la Ciudadanía, se puede observar como fruto de las negociaciones y disputas en el texto final hay una

fuerte justificación de la materia, reseñando que esta no sustituye a la formación religiosa y que no supone que los valores se vayan a trabajar solo en ella, sino que no descarta su tratamiento transversal.

Destaca el hecho, con relación a la dirección y gobierno de los centros de que en el proyecto desaparece el equipo directivo como órgano colegiado de gobierno, estableciéndolo en una categoría diferenciada.

La autonomía también se ve concretada en el proyecto de la LOE donde se refleja de que tipo será y cómo se gestionará.

Si hablamos del consejo escolar vemos muchos cambios y matizaciones tanto en el caso del proceso de elaboración de la LOE que va ajustando sus funciones del anteproyecto a la redacción final, como las que tiene finalmente con la LOMCE.

En cuanto a los cambios generados en la LOMCE, también se añaden algunos aspectos relacionados con los fines de la educación, añadiendo la accesibilidad universal de la educación como elemento compensador de las desigualdades o cómo evitar la discriminación, ya que como plantea Tiana (2011a) debemos decidir qué tipo de escuela queremos, si una que tienda a reforzar las desigualdades o a compensarlas.

Por lo que respecta a la libertad de elección, una de las máximas de la LOMCE, también se observan cambios relevantes. En el anteproyecto se habla de libertad de enseñanza y de creación de centros docentes, mientras que la redacción final habla de la libertad de enseñanza que reconozca el derecho de los padres, madres y tutores legales a escoger el tipo de educación y centro para sus hijos, desapareciendo la relevancia de la creación de centros.

Otro cambio sustancial lo hallamos en la disposición adicional 38. En el anteproyecto se plantea que los padres o tutores legales tienen el derecho a escoger el sistema de enseñanza que quieren para sus hijos/as y en caso de no existir oferta suficiente las Administraciones educativas tendrán que sufragar los gastos de escolarización del alumnado en centros privados, mientras que el proyecto modifica la redacción especificando que se está haciendo referencia concreta al hecho de estudiar en lengua vehicular castellana garantizando de este modo los derechos lingüísticos individuales del alumnado. Con ello se está haciendo referencia a las particularidades existentes en las comunidades autónomas con lengua cooficial, donde desde el PP se entiende que es necesario que las familias tengan la plena libertad para estudiar en castellano.

También se asume un rol mayor de las evaluaciones individualizadas así como el control por parte de las Administraciones llegando a añadirse en el proyecto de la LOMCE que los resultados obtenidos por el alumnado en las evaluaciones individualizadas influirán en el proceso de selección del director. En este sentido, también se observa un cambio en las evaluaciones individualizadas ya que se planteaba que se realizarían en segundo o tercer curso de educación primaria y finalmente en la LOMCE quedan establecidas en el tercer curso. Lo mismo sucede con la evaluación final de bachillerato que se especifican algunos aspectos en la Ley, aunque se hace una cesión a las Comunidades puesto que el anteproyecto establece que es competencia del Ministerio de Educación Cultura y Deporte todo lo referente con ella, mientras que en el texto final aprobado se añade que previamente se consultará a las Comunidades Autónomas.

No obstante, a pesar de la evolución comentada, en función de todo lo que hemos ido analizando, se puede afirmar que los cambios que se realizan en la LOE y la LOMCE no responden a las mismas necesidades sino que en el caso de la LOE gran parte de estas modificaciones derivan de una clara voluntad de pacto tanto social como político,

mientras que en la LOMCE no existió la misma voluntad de pacto, sino que esta fue muy inferior, entre otras razones porque disponían de la mayoría absoluta que les permitía aprobarla sin necesidad de pactar con el resto de grupos parlamentarios.

Esta voluntad de pacto hace que la LOE sea una Ley más equilibrada, una Ley que hizo importantes concesiones en pro de un acuerdo con sectores que, en principio podían no ser afines, pero que trataron de entenderse en pro de un proyecto común y de la mejora del sistema educativo.

Esta voluntad de pacto se recoge en la cantidad de reuniones que se realizan previas a la Ley, reuniones que se producen con muchos estratos y con muchas instituciones, organizaciones y partidos, tanto de manera pública como privada. Estas reuniones, en el caso de la LOE, se inician incluso previamente a su primer anteproyecto, a través del documento presentado por el Ministerio de Educación, titulado “*Una educación para todos y entre todos. Propuestas para el debate*” lo que hace que se tenga una sensibilidad a la hora de intentar buscar el pacto. Todo ello hace que la LOE, no sea la Ley que en principio se hubiese querido aprobar desde el partido socialista, sino que se intentase buscar una mayor centralidad para que la mayor parte de los sectores se pudiesen sentir representados en la nueva Ley.

Es coherente por tanto pensar que, mientras que la LOE es la Ley que se pudo aprobar, buscando un mayor consenso, la LOMCE es una Ley de una mayor pureza ideológica, y por tanto el proceso negociador fue menor y la voluntad negociadora también. Mientras que los anteproyectos de la LOE muestran cambios relevantes que la escoran desde una perspectiva socialdemócrata a una tercera vía con algunos dejes neoliberales y neoconservadores; los cambios que se producen en la LOMCE no afectan excesivamente a su pureza ideológica.

Mientras el PSOE aceptó muchas de las enmiendas que se hicieron a su Ley, suscitando cambios con ellas, en el caso del proceso de aprobación de la LOMCE, se aceptan muchas menos enmiendas, la mayor parte de estas realizadas desde el mismo partido político que la aprobó, y por tanto se produce una menor voluntad de consenso.

Algo muy similar sucede con los objetivos, que han ido modificándose como se ha visto a lo largo del proceso de elaboración de ambas reformas. Asimismo, los diferentes agentes también presionan y ejercen influencias en los mismos y muestran a través de estos su punto de vista. Por ello resulta muy relevante su análisis aunque los objetivos de ambas propuestas guardan estrecha relación, por el tinte ideológico que reciben cada una de ellas difieren de manera significativa. El objetivo principal tanto de la LOE como de la LOMCE es aumentar la calidad educativa. Esta es la máxima con la que se están emprendiendo las reformas educativas en la mayor parte de los países en la actualidad, y, por tanto, en el caso que nos ocupa también es uno de sus objetivos prioritarios. No obstante, la calidad no se entiende de igual manera en ambas propuestas ya que para la LOE se trata de lograr la calidad con la equidad, mientras que la LOMCE entiende la calidad relacionándola con términos como la eficacia, la eficiencia y la excelencia. Es decir, la LOE quiere un sistema educativo de calidad para todo el alumnado sin importar las circunstancias, en el caso de la LOMCE se presta especial atención a la relevancia de reducir las tasas de fracaso escolar como un factor de calidad del sistema educativo, entendiendo la necesidad de que el alumnado no abandone de manera prematura el sistema, sino que consiga una formación de calidad que le permita no solo adquirir las competencias necesarias para lograr alcanzar el título sino para formarse a lo largo de toda la vida, adquiriendo nuevas competencias y mejorando al mismo tiempo el sistema laboral. Para ello lleva a cabo medidas que permitan, tal y como se plantea en los objetivos de la LOMCE la permanencia del alumnado en el sistema, gracias a las materias

optativas y los distintos itinerarios, así como los módulos de formación profesional básica. Este es otro de los objetivos que plantea la LOMCE, la modernización de la formación profesional ya que se parte de la idea de que en el sistema educativo español la formación profesional no tiene suficiente atractivo y por tanto es necesario llevar a cabo modificaciones para adecuarlo a la realidad social actual y al mismo tiempo mejorar la calidad educativa y reducir las tasas tanto de fracaso escolar como de abandono escolar temprano, logrando o facilitando la permanencia del alumnado en el sistema.

Otro de los objetivos principales que comparten ambas leyes es el de acabar con el fracaso escolar. La LOE propone una educación en la que todos tienen cabida, una educación que respeta los niveles y ritmos de aprendizaje, y busca solventar las desigualdades. Propone, en definitiva, una educación para todos y entre todos. Por tanto, aumenta la diversificación curricular, mejora el sistema de becas, facilita los apoyos y refuerzos... En definitiva, se centra en la ayuda de aquellos que tienen mayores dificultades. Además, plantea una serie de evaluaciones de diagnóstico para juzgar el estado del sistema educativo, así como sus déficits con la finalidad de poder actuar sobre ellos con la mayor anticipación posible y de este modo poder subsanar los problemas y reducir las tasas de fracaso escolar.

Por su parte, la LOMCE, también busca el fin del fracaso escolar y el abandono escolar prematuro. En primer lugar, se favorece una mayor diversificación en la educación secundaria, con una mayor gama de itinerarios y materias optativas, que favorecen que cada alumno pueda encontrar unos estudios que mejor se adapte a sus necesidades y características. Se producen cambios en la Formación Profesional, itinerarios curriculares diferenciados en la ESO... con la finalidad de reducir las tasas de abandono escolar. Esto se lleva a cabo, entre otras razones, porque desde las

organizaciones supranacionales se está indicando que las tasas de España en este punto son demasiado altas y por ello, es necesario reducirlas.

Una de las diferencias clave que existen a la hora de trabajar para acabar con el fracaso escolar es que, mientras que la LOE entiende que es el sistema el que se debe adaptar y esforzarse para que los alumnos y alumnas puedan evitar el fracaso escolar, la LOMCE, partiendo de la cultura del esfuerzo, pone la lupa sobre el individuo, es el individuo el que fracasa, no el sistema, porque la falta de esfuerzo es la que lo hace fracasar. Esto implica que el Estado, y las Administraciones educativas se lavan las manos en relación con los resultados, el fracaso del sistema es el fracaso del alumnado, y no se responsabiliza de estos, sino que son otros (alumnado, profesorado, centros...) los culpables de los déficits del sistema. La manera en que todo esto se refleja va variando con la intervención de los diversos actores políticos.

Otro de los objetivos o principios de la LOE es lograr la participación de toda la comunidad educativa para alcanzar la tan ansiada calidad educativa. En este sentido, entiende que no basta con el esfuerzo individual del alumnado, sino que para contar con un sistema educativo de calidad y sin exclusiones se requiere de la participación de toda la comunidad educativa. Asimismo, considera que el reparto del alumnado que presenta dificultades educativas se debe llevar a cabo de manera equitativa entre los centros tanto de titularidad pública como privados-concertados. El axioma del que se parte es el de que si ambos tipos de centros están sostenidos con fondos públicos ambos deben repartirse el alumnado de manera equitativa, ya que en caso contrario no se podrá conseguir el primer objetivo que es lograr un sistema educativo de calidad y, ante todo, equitativo. Por su parte, la LOMCE no habla de esfuerzo compartido, sino de la cultura del esfuerzo.

La LOE propone el esfuerzo compartido, es decir, una idea de esfuerzo comunal, un esfuerzo entre todos en pro de la escuela y de la mejora de la sociedad. La educación, partiendo de esta concepción del esfuerzo, es algo que nos atañe a todos como sociedad, y que, por tanto, debe darse para todos y entre todos. Por ello, la comunidad educativa es clave dentro de la reforma desde su propia creación, igual que es clave en el funcionamiento de los centros. Para la LOE, la idea de lograr la calidad tiene como premisa que es necesario que se dé desde un punto de vista equitativo, y al mismo tiempo plantea que para que ello sea posible es necesaria la participación y colaboración de toda la comunidad educativa y de toda la sociedad, puesto que en caso contrario no va a ser posible ya que la tarea que se está demandando y solicitando es demasiado grande para que los centros puedan llevarla a cabo de manera independiente.

La idea de esfuerzo que tiene la LOMCE es muy diferente, puesto que parte de la cultura del esfuerzo, un esfuerzo que ya no es social, ya no es entre todos, sino que parte de un esfuerzo individual, fruto del ideal neoliberal que va ganando fuerza. El problema es que el esfuerzo, siendo vital para el correcto desarrollo escolar, va claramente relacionado con la capacidad de cada uno de los alumnos, así como la capacidad de sus familias de poder facilitarle los recursos necesarios para poder desarrollar su potencial y alcanzar el máximo. El esfuerzo es fundamental, pero no todo lo puede, sobre todo teniendo en consideración, que no todos los niños y niñas tienen las mismas potencialidades, y no todos salen desde un mismo punto con unas mismas oportunidades, lo que enlaza con la idea de equidad y con los cambios que se producen en el concepto dentro de las dos leyes.

Finalmente, ambas propuestas pretenden adecuar el sistema educativo a los objetivos europeos. La LOE plantea esta idea como uno de sus elementos esenciales, mientras que la LOMCE habla de orientar el sistema educativo hacia los retos del siglo

XXI. Esto supone tener en cuenta qué se está realizando en otros lugares y cuáles son las necesidades europeas, así como responder a las sugerencias y recomendaciones que realizan las organizaciones supranacionales a los distintos países.

Por último, la LOMCE establece entre sus objetivos el refuerzo de la especialización, así como el establecimiento de un tronco común de la enseñanza, esto se lleva a cabo, también de manera vinculada con aquellas recomendaciones que se están haciendo desde organizaciones supranacionales o teniendo en cuenta lo que se está realizando en otros países, tal y como ya sucedía con el objetivo de la LOE. Del mismo modo, teniendo en cuenta las influencias de estas organizaciones y la adecuación con los objetivos europeos, la LOMCE plantea como uno de sus principios las evaluaciones externas como uno de los ejes esenciales de la reforma.

Como se ha podido observar, la hipótesis número cinco se ve confirmada a lo largo de este estudio.

Por un lado, los actores políticos y también los sociales han influido para que sus posturas se vean reflejadas en la propuesta final ya que se pretendía que todas las formaciones políticas se sintiesen reflejadas en la LOE. En el caso de la LOMCE también se ve como esta se va modificando desde el primer anteproyecto, pero la mayor parte de estos cambios se llevan a cabo fruto de ideas de grupos parlamentarios, agentes sociales y entidades afines o en pro de mostrar una ley políticamente correcta.

Todo ello nos confirma los objetivos tercero y quinto previamente establecidos.

\*\*\*\*

He llegado al final del recorrido iniciado hace algunos años. Quizá el propósito no consciente de mi interés por realizar esta investigación fuera el de comprender nuestra

reforma educativa. Y esta tesis creo que muestra una investigación que proporciona herramientas para la comprensión de las reformas educativas estudiadas; sin embargo, suscita nuevas preguntas, tal vez más que respuestas. Pero a buen seguro que esto sucede con toda investigación. Y la nuestra, aparte de servir –al menos esa es nuestra pretensión– a futuras investigaciones sobre las reformas educativas españolas, abre nuevos caminos de estudio, posiblemente de interés en un tiempo como este en el que las reformas venideras no deben perder de vista los logros alcanzados y los malogrados, información esa quizá útil a la hora de emprender nuevas reformas con un mayor grado de consenso social y político posible, una exigencia ineludible. Ojalá que esta tesis pueda arrojar algún destello de luz en esa tarea tan necesaria.

## **7. Fuentes y bibliografía**

### **Fuentes primarias**

Abejón Ortega, A. (2006). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Ciencia (282). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Senado el día 13 de marzo de 2006.

Abelló Planas, L. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (375). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 4 de octubre de 2005.

Aleixandre i Cerarols, R. N. (2005). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Ciencia (147). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Senado el día 25 de abril de 2005.

Almarcha Cañas, R. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (397). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 10 de octubre de 2005.

Alturo Lloan, R. (2013). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Deporte (230). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Senado el día 12 de noviembre de 2013.

Álvarez Areces, V. A. (2013a). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Deporte (139). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Senado el día 21 de marzo de 2013.

— (2013b). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Deporte (232). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Senado el día 13 de noviembre de 2013.

Álvarez Sostres, E. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (408). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 25 de septiembre de 2013.

- Alvira, J. M. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (370). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 4 de julio de 2013.
- Arasanz, A. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (398). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 11 de octubre de 2005.
- Aurtenetxe Goiriena, J. L. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (398). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 11 de octubre de 2005.
- Baig i Torras, A. (2006). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Ciencia (283). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Senado el día 14 de marzo de 2006.
- Barberà Montserrat, M. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (323). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 22 de mayo de 2013.
- Bedera Bravo, M. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (323). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 22 de mayo de 2013.
- Benzal Román, R. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (419). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 23 de noviembre de 2005.
- Bosch Pascual, A. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (323). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 22 de mayo de 2013.
- Calero, J. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (377). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 15 de julio de 2013.

- Calomarde Gramage, J. (2005a). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (379). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 5 de octubre de 2005.
- (2005b). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (418). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 22 de noviembre de 2005.
- (2005c). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (419). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 23 de noviembre de 2005.
- Cámara Villar, G. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (379). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 16 de julio de 2013.
- Cambra Giné, J. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (398). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 11 de octubre de 2005.
- Campos Trujillo, J. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (379). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 5 de octubre de 2005.
- Canet Coma, F. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (418). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 22 de noviembre de 2005.
- Capella i Farré, E. (2013). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Deporte (230). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Senado el día 12 de noviembre de 2013.
- Carbonel Pintanel, L. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (375). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 4 de octubre de 2005.
- (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (371). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 9 de octubre de 2013.

- Casaus Rodríguez, Y. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (398). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 11 de octubre de 2005.
- Catalá Verdet, M. J. (2013). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión General de las Comunidades Autónomas (221). Intervención en la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado el día 29 de octubre de 2013.
- Comisión de Comunidades Europeas. (2005). Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente. Recuperado de:  
[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/com/com\\_com%282005%290548\\_/com\\_com%282005%290548\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com%282005%290548_/com_com%282005%290548_es.pdf)
- Comisión Europea. (2012). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0669&from=EN>
- Consejo de Europa. (2002). Educación para la Ciudadanía Democrática 2001-2004. Recomendación (2002)12, del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la educación para la ciudadanía democrática. Recuperado de:  
<https://rm.coe.int/09000016804bf0c2>
- Consejo de la Unión Europea. (2009). Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»). Recuperado de: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN)
- (2017). Recomendación relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente. Recuperado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8299-2018-INIT/en/pdf>
- (2018). Recomendación relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza. Recuperado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8015-2018-INIT/en/pdf>

Constitución Española. *BOE*, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313-29424.

De Castro Barco, M. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (375). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 4 de octubre de 2005.

De Vicente Algueró, F.J. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (371). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 9 de julio de 2013.

Delgado, F. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (398). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 11 de octubre de 2005.

Doval, R. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (373). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 10 de julio de 2013.

España. Ley de Instrucción Pública. *BOE*, 10 de septiembre de 1857, nº 1710.

— Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y de Financiación de la Reforma Educativa. *BOE*, 6 de agosto de 1970, núm. 187, pp.12525-12546.

— Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales entre la Santa Sede y el Estado español. *BOE*, 15 de diciembre de 1979, núm. 300, pp. 28784-28785.

— Ley 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación. *BOE*, 4 de julio de 1985, núm. 159.

— Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. *BOE*, 4 de octubre de 1990, núm 238, pp. 28927-28942.

— Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. *BOE*, 24 de diciembre de 2002, núm. 307, pp. 45188-45220.

— Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de educación. *BOE*, 4 de mayo de 2006, núm. 106, pp. 17158 -17207.

— Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *BOE*, 10 de diciembre de 2013, núm. 295.

- Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, de ordenación de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales. *BOE*, 2 de junio de 1995, núm. 131.
- Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de ordenación de la Educación Especial. *BOE*, de 16 de marzo de 1985, núm. 65, pp. 6917-6920.
- Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria. *BOE*, de 8 de diciembre de 2006, núm. 293, pp. 43053-43102.
- Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria. *BOE*, de 5 de enero de 2007, núm. 5, pp. 677- 773.
- Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria. *BOE*, de 1 de marzo de 2014, núm. 52, pp. 19349-19420.
- Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato. *BOE*, de 3 de enero de 2015, núm. 3, pp. 169-546.

Esteban Bravo, A. (2005a). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (418). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 22 de noviembre de 2005.

— (2005b). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (419). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 23 de noviembre de 2005.

Farré Roure, R. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (397). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 10 de octubre de 2005.

Fernández Guisado, N. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (371). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 9 de julio de 2013.

- Fernández Santillana, J. L. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (396). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 6 de octubre de 2005.
- García Garrido, J. L. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (398). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 11 de octubre de 2005.
- García Suárez, C. (2005a). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (418). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 22 de noviembre de 2005.
- (2005b). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (419). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 23 de noviembre de 2005.
- (2005c). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (422). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 25 de noviembre de 2005.
- García Suárez, F. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (368). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 3 de julio de 2013.
- Gomendio, M. J. (2013a). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (360). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 26 de junio de 2013.
- (2013b). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Deporte (219). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Senado el día 29 de octubre de 2013.
- Guerra Zunzunegui, J. C. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (397). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 10 de octubre de 2005.
- Hernández Gutiérrez, P. (2006). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Ciencia (283). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Senado el día 14 de marzo de 2006.

- Jimeno Fernández, A. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (375). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 11 de julio de 2013.
- Labordeta Subías, J. A. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (418). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 22 de noviembre de 2005.
- Ladrón de Guevara, B. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (368). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 3 de julio de 2013.
- Laguna Peña, J. M. (2006). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Ciencia (283). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Senado el día 14 de marzo de 2006.
- López Cortiñas, C. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (379). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 5 de octubre de 2005.
- (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (368). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 3 de julio de 2013.
- Louzao Rodríguez, F. X. A. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (396). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 6 de octubre de 2005.
- (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (377). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 15 de julio de 2013.
- Luna López, C. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (397). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 10 de octubre de 2005.

- Mardones Sevilla, L. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (419). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 23 de noviembre de 2005.
- Marín Hellín, A. M. (2013). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión General de las Comunidades Autónomas (221). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Senado el día 29 de octubre de 2013.
- Martín Gómez, R. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (398). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 11 de octubre de 2005.
- Martín Patino, M. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (398). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 11 de octubre de 2005.
- Martínez Gorriarán, C. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (409). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 26 de septiembre de 2013.
- Martínez Lobato, E. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (397). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 10 de octubre de 2005.
- Martínez Sánchez, J. A. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (370). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 4 de julio de 2013.
- Mata Clavell, C. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (375). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 4 de octubre de 2005.
- Mayoral Cortes, V. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (377). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 15 de julio de 2013.

- Mendizabal Azurmendi, A. (2013a). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Deporte (139). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Senado el día 21 de marzo de 2013.
- (2013b). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Deporte (219). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Senado el día 29 de octubre de 2013.
- (2013c). *Diario de sesiones del Senado*. Pleno (86). Intervención en el Pleno del Senado el día 20 de noviembre de 2013.
- Moneo Díez, M. S. (2012). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (234). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 12 de diciembre de 2012.
- (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (368). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 3 de julio de 2013.
- Moreno Burriel, E. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (379). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 5 de octubre de 2005.
- Moreno Ruíz, M. M. (2013). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Deporte (230). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Senado el día 12 de noviembre de 2013.
- Moya Otero, J. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (371). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 9 de julio de 2013.
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.
- Nasarre Goicoechea, E. (2004). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (149). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 30 de noviembre de 2004.

- (2005a). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (418). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 22 de noviembre de 2005.
  - (2005b). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (419). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 23 de noviembre de 2005.
  - (2005c). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (422). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 25 de noviembre de 2005.
- Núñez Velázquez, J. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (398). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 11 de octubre de 2005.
- ONU. (1999). *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales con fecha de 8 de diciembre de 1999.
- Palacín, I. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (371). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 9 de julio de 2013.
- Palma Muñoz, M. (2004). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (149). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 30 de noviembre de 2004.
- Pastor Julián, A. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (418). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 22 de noviembre de 2005.
- Peral Guerra, L. (2013). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Deporte (139). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Senado el día 21 de marzo de 2013.
- Pérez Collera, A. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (398). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 11 de octubre de 2005.

- Pezzi Cereto, M. (2006). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Ciencia (283). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Senado el día 14 de marzo de 2006.
- (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (408). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 25 de septiembre de 2013.
- Pigem i Palmés, M. (2005a). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (418). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 22 de noviembre de 2005.
- (2005b). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (419). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 23 de noviembre de 2005.
- (2005c). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (422). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 25 de noviembre de 2005.
- Puig Jofra, E. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (397). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 10 de octubre de 2005.
- Rajoy, M. (2011). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno del Congreso. Sesión de investidura realizada el 19 de diciembre de 2011.
- Roca Cobo, E. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (379). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 16 de julio de 2013.
- Rodríguez Sánchez, J.F. (2013a). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (368). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 3 de julio de 2013.
- (2013b). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (405). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 24 de septiembre de 2013.

- Rodríguez Zapatero, J.L. (2004). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno del Congreso (2). Sesión de investidura realizada el 15 de abril de 2004.
- Romero Barrenechea, A. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (398). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 11 de octubre de 2005.
- Sainz García, M. J. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (422). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 25 de noviembre de 2005.
- Sánchez Herrero, J.M. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (368). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 3 de julio de 2013.
- Sánchez Robles, I. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (323). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 22 de mayo de 2013.
- Sansegundo Gómez de Cadiñanos, M. J. (2004). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (149). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 30 de octubre de 2004.
- (2005). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Ciencia (147). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Senado el día 25 de abril de 2005.
- Sastre Álvaro, J.L. (2013). *Diario de sesiones del Senado*. Pleno (87). Intervención en el pleno del Senado del día 21 de noviembre de 2013.
- Schleicher, A. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (397). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 10 de octubre de 2005.
- Sequera García, M. J. (2013). *Diario de sesiones del Senado*. Pleno (87). Intervención en el pleno del Senado del día 21 de noviembre de 2013.

- Serna Masiá, J. (2005a). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (379). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 5 de octubre de 2005.
- (2005b). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (418). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 22 de noviembre de 2005.
- (2005c). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (419). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 23 de noviembre de 2005.
- Sierra Sosa, C. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (396). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 6 de octubre de 2005.
- (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (370). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 4 de julio de 2013.
- Tabuyo Romero, D.M. (2005). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Ciencia (397). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso el día 10 de octubre de 2005.
- Tiana Ferrer, A. (2006). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Ciencia (267). Intervención en la Comisión de Educación y Ciencia del Senado el día 14 de febrero de 2006.
- UNESCO. (1960). *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960.
- Vivas Galán, A. (2013). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (368). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 3 de julio de 2013.
- Wert, J. I. (2012). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (234). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 12 de diciembre de 2012.

- (2013a). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión de Educación y Deporte (139). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Senado el día 21 de marzo de 2013.
- (2013b). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Educación y Deporte (323). Intervención en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso el día 22 de mayo de 2013.
- (2013c). *Diario de sesiones del Senado*. Comisión General de las Comunidades Autónomas (221). Intervención en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado el día 29 de octubre de 2013.

### **Fuentes secundarias**

- Adelman, N. E. y Pantón, K. (2003). Los docentes, el tiempo y la reforma escolar. En Hargreaves, A. *Replantear el cambio educativo. Un enfoque renovador*, (pp. 138-162). Amorrortu editores.
- Aguilar Hernández, L. (2002). *El discurso sobre la calidad de la educación en España: de las políticas a las prácticas docentes*. (Tesis doctoral). Universidad de Valencia, Valencia.
- Alcaraz, S. y Arnaiz, P. (2020). La escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales en España: un estudio longitudinal. *Revista Colombiana de Educación*, 78, 299-320. Doi: <http://doi.org/10.17227/rce.num78-10357>
- Álvarez-López, G., y Matarranz, M. (2019). Calidad y evaluación como tendencias globales en política educativa: estudio comparado de agencias nacionales de evaluación en educación obligatoria en Europa. *Revista Complutense De Educación*, 31(1), pp. 83-93. Doi: <https://doi.org/10.5209/rced.61865>
- Andrés, F. y Sarasúa, A. (2014). La Nueva Ley Educativa. La LOMCE. *Organización y Gestión Educativa*, (2), p.5

- Angulo Rasco, J. F. (2012). *La educación obligatoria que quiere la derecha española: reflexiones críticas sobre la propuesta para el anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/279194350\\_LA\\_EDUCACION\\_OBLIGATORIA\\_QUE QUIERE LA DERECHA ESPANOLA\\_REFLEXIONES\\_CRITICAS SOBRE LA PROPUESTA PARA EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA](https://www.researchgate.net/publication/279194350_LA_EDUCACION_OBLIGATORIA_QUE QUIERE LA DERECHA ESPANOLA_REFLEXIONES_CRITICAS SOBRE LA PROPUESTA PARA EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA)
- Antúnez, S. (1994). La autonomía de los centros escolares, factor de calidad educativa y requisito para la innovación. *Revista de educación*, nº 304, pp. 81-111.  
Recuperado de: <http://www.educacionyfp.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/1994/re304/re304-04.html>
- (2008). *El proyecto educativo de centro*. Graó.
- Badía Alcalá, P. (2014). Tijera, crucifijo y pizarra vacía. *Organización y Gestión Educativa*, (2), pp. 6-9.
- Ballenato, G. (2008). Hacia una educación de calidad. *Revista Iberoamericana de Educación*. Nº 45/6. Recuperado de: <https://rieoei.org/historico/deloslectores/2292Prieto.pdf>
- Ballester, L., Orte, C., Oliver, J.L. (2002). La calidad como ideología de la contrarreforma educativa. En Mulet, B. *Sociología de la educación: cultura y práctica escolar. Las reformas curriculares* (pp. 567-574 ). Universitat de les Illes Balears.
- Barber, M., y Moushed, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mayor desempeño del mudo para alcanzar sus objetivos*. PREAL. ISSN: 0718-6002  
Recuperado en: [http://www.oei.es/pdfs/documento\\_preal41.pdf](http://www.oei.es/pdfs/documento_preal41.pdf)

- Bayona, B. (2013). Los ejes de la LOMCE. *Fórum Aragón*, nº 7, pp. 13-15. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4218559>
- Beltrán Duarte, R. (2000). Función del discurso en las reformas educativas. Principios y contexto escolar de la ESO. Universidad de Malaga.
- Bereday, G.Z.F. (1964). *Comparative method in education*. Holt, Rinehart and Wiston, Inc.
- Bernal Agudo, J.L. (Coord.). (2014). *Organización de los centros educativos. LOMCE y políticas neoliberales*. Mira Editores.
- Bousquet, J. (1974). *La problemática de las reformas educativas*. INICIE
- Briceño, A. (2010). La educación y su efecto en la formación del capital humano y en el desarrollo económico de los países. *Apuntes de CENES*, 30, (51), pp. 45-59. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3724527>
- Buenfil Burgos, R. N. (1991). Análisis de discurso y educación. Estudios interculturales y educación. Bases teóricas. *DIE-CINVESTAV-IPN*. Septiembre de 1991.
- Cabrera, B. (2016). La obediencia de las reformas educativas a las políticas educativas internacionales: Breve historia de como se hace camino desde la LOGSE a la LOMCE. *Historia y Memoria de la Educación*, nº 3, pp. 171-195. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/HMe/article/view/14991/14123>
- Cabrera Hernández, D.M. y Cruz Vadillo, R. (2016). Reforma educativa como cambio curricular: representaciones de docentes en una escuela primaria. *Revista CPU-e*, nº 22, pp. 200-225. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5370899>
- Calatayud, A. (2008). *La escuela del futuro. Hacia nuevos escenarios*. Editorial CCS.

— (2009). *Entresijos de los centros escolares*. Aljibe.

Calero, J. y Escardibul, J.O. (2007). Evaluación de servicios educativos: el rendimiento en los centros públicos y privados medido en PISA-2003. *Hacienda Pública Española*, nº 83. Recuperado de:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2484102>

Carabaña, J. (2006). Una nueva ley de educación. De males inexistentes y remedios ineficaces. *Claves de Razón Práctica*, (159), pp. 27-31. Recuperado de:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1381579>

— (2010). De la mejora de la eficacia a la autonomía y la rendición de cuentas. *Conciencia social*, nº 14, pp. 165-171. Recuperado de:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3349222>

Carnoy, M. (2001). El impacto de la mundialización en las estrategias de reforma educativa. *Revista de educación*, núm, extraordinario, pp. 101-110. Recuperado de:

<https://sede.educacion.gob.es/publiventa/detalle.action?cod=10351>

— (2005). La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 3, no. 2, (1-14). Recuperado de:

<http://www.rinace.net/arts/vol3num2/art1.pdf>

Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa. (1985). *Examen de la política educativa española por la OCDE*. Madrid: Centro de publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia. Recuperado de:

<https://sede.educacion.gob.es/publiventa/examen-de-la-politica-educativa-espanola-por-la-ocde/administracion-educativa/1241>

- Colectivo Lorenzo Luzuriaga. (2015). *Por un acuerdo social y político en materia de educación*. Recuperado en:  
<http://www.colectivolorenzoluzuriaga.com/PDF/Por%20un%20pacto%20social.pdf>
- Coll, C. y Porlán, R. (1998). Alcance y perspectivas de una reforma educativa: la experiencia española. *Investigación en la escuela*, nº 36, pp. 1-29. Recuperado de:  
<https://revistascientificas.us.es/index.php/IE/article/view/7851>
- Contreras, O. R., González-Martí, I., & Gil, P. (2019). La dificultad de la implementación de una enseñanza por competencias en España. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(121), pp. 1-24. Doi:  
<https://doi.org/10.14507/epaa.27.4185>
- Del Águila, R. (1996). La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad. *Revista iberoamericana de educación*, nº 12, pp. 31-44.  
Recuperado de: <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie12a02.pdf>
- De la Torre, S. (1995). Innovación en el contexto actual de la reforma, *Educación*, 19, 7-18.  
Recuperado de: <https://educar.uab.cat/article/view/v19-de-la-torre>
- De Miguel, M. (1997). La evaluación de los centros educativos. En Salmerón, H. (Ed.). *Evaluación educativa. Teoría, metodología y aplicaciones en áreas de conocimiento*. Grupo Editorial Universitario. Pp. 151-174.
- Delibes, A. (2005). En nombre de la equidad no se puede extender la ignorancia. El problema de la educación en España. *Papeles FAES*, nº 21. Recuperado en:  
[https://fundacionfaes.org/file\\_upload/publication/pdf/20130520175545en-nombre-de-la-equidad-no-se-puede-extender-la-ignorancia.pdf](https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130520175545en-nombre-de-la-equidad-no-se-puede-extender-la-ignorancia.pdf)

- Deval, J. (2002). *La escuela posible. Cómo hacer una reforma de la educación*. Ariel Social.
- Díaz Barriga, Á. e Inclán Espinosa, C. (2001). El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos. *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 25 enero-abril 2001, pp. 17-42. Recuperado de:  
<https://rieoei.org/historico/documentos/rie25a01.htm>
- Didier, L. (2019). Las pruebas estandarizadas: Cuando el neoliberalismo se sienta en las aulas. *ENCUENTROS. Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, nº10, pp. 87-97. Doi:: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3241401>
- Díez, E.J. y Moreno, A. (2018). Un pacto educativo para la educación pública. *Con-Ciencia Social (segunda época)*. Nº 1, pp. 129-138
- Díez Hochleitner, R. (1996). *Educación y desarrollo. Aprender para el futuro*. Fundación Santillana.
- Díez Prieto, A. (2012). El escollo del fracaso escolar. *Educar(nos)*, nº 59, pp. 4-9. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4314211>
- Escamilla, A. y Lagares, A.R. (2006). *La LOE: Perspectiva pedagógica e histórica. Glosario de términos esenciales*. Graó.
- Escardibul, O. y Villarroya, A. (2009). Desigualdades en la elección de centro escolar en España. *XVI Encuentro de Economía Pública 2009*.
- Escudero, J. M. (1992a). La naturaleza del cambio planificado en educación: cambio como formación para y como cambio. En Escudero, J. M. y López-Yañez, J. *Los desafíos de las reformas escolares. Cambio educativo y formación para el cambio* (pp. 19-70). Arquetipo ediciones.

— (1992b). La escuela como espacio de cambio educativo: estrategias de cambio y de formación basadas en el centro escolar. En Escudero, J. M. y López-Yañez, J. *Los desafíos de las reformas escolares. Cambio educativo y formación para el cambio* (pp. 263-302). Arquetipo ediciones.

— (1999). De la calidad total y otras cualidades. *Cuadernos de pedagogía*, nº 285, pp. 77-84. Recuperado de:  
[http://www.cuadernosdepedagogia.com/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAEADVO0U7DMAz8m7xEQhswlZe8dH1BmtAEFe9uYrUWWQyxW5a\\_JyxgyfLp7ny6rxVzGfGqbkAbwXqIFCBYZYVoi2XNIP8sipGSOJWLGOKRmEStzPgdYU4sHf7X0wbjjBVnmPA3JeKbmmvKO6-ezCy8PcLbDSDEqcecgujENww7ursn7pD92g2zFIN7p1mTIpmoXk51dXmBxGSI8caLwjZL2eY0T0n8sR3IJ9XE9NHlfV2E9tPM\\_aras2dNDXN-FjvAlpHiJjCX6MfG7lNrhsBAAA=WKE](http://www.cuadernosdepedagogia.com/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAEADVO0U7DMAz8m7xEQhswlZe8dH1BmtAEFe9uYrUWWQyxW5a_JyxgyfLp7ny6rxVzGfGqbkAbwXqIFCBYZYVoi2XNIP8sipGSOJWLGOKRmEStzPgdYU4sHf7X0wbjjBVnmPA3JeKbmmvKO6-ezCy8PcLbDSDEqcecgujENww7ursn7pD92g2zFIN7p1mTIpmoXk51dXmBxGSI8caLwjZL2eY0T0n8sR3IJ9XE9NHlfV2E9tPM_aras2dNDXN-FjvAlpHiJjCX6MfG7lNrhsBAAA=WKE)

Espigado, G y Cabrera, B. (2016). Las Leyes Educativas de la Democracia en España a examen (1980-2013). *Historia y memoria de la Educación*, 3, pp. 7-14. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/HMe/article/view/16245/14136>

Espinoza Díaz, O. (2008). El enfoque del paradigma funcionalista en torno a la naturaleza, alcances, metas y proyecciones del proceso de reforma educacional. *Revista Iberoamericana de Educación*. N.º 47/2, ISSN: 1681-5653. Recuperado de: <https://rieoei.org/RIE/article/view/2383>

Eurydice. (2013). *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis*. Eurydice Report. Recuperado de: [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/funding-education-europe-2000-2012-impact-economic-crisis\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/funding-education-europe-2000-2012-impact-economic-crisis_en)

Feito, R. (2014). Treinta años de consejos escolares. La participación de los padres y de las madres en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos en España. *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado*, vol. 18, nº 2 (mayo-agosto, 2014), pp. 51-67. Recuperado de:

<https://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/article/view/41289>

— (2017). “¿Qué dice la investigación social sobre las pruebas educativas externas?”. *Revista Internacional de Sociología* 75 (1): e053. Doi: <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2017.75.1.15.89>

Fernández Enguita, M. (2016). *La educación en la encrucijada*. Fundación Santillana.

Fernández Palomares, F. (2004). Reforma educativa y cambio social de la España democrática. *Sociología de l'educación: cultura i pràctica escolar: les reformes actuals*, pp. 575-600.

Fernández Soria, J.M. (1999). *Manual de política y legislación educativas*. Síntesis Educación

— (2002). *La reforma de la Universidad y el declive de la política. En homenaje a Ángel González Hernández*, pp. 109-129. Universidad de Murcia.

— (2008). Derecho a la educación y libertad de enseñanza en la reforma educativa (LOE). *Revista de educación*, nº 346, pp. 245-265. Recuperado de:

<http://www.educacionyfp.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/2008/re346/re346-09.html>

Fuentes Moreno, C., Sabido-Codina, J. & Albert. J.M. (2019). El desarrollo de la competencia social y ciudadana y la utilización de metodologías didácticas activas en las aulas de secundaria. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 22(2), 199- 210. Doi: <http://dx.doi.org/10.6018/reifop.22.2.369671>

- Fundación Encuentro. (1997). *Declaración conjunta en favor de la Educación*.  
Fundación Encuentro. Recuperado de:  
[https://www.fund-encuentro.org/fundacion\\_php/declaracion.php](https://www.fund-encuentro.org/fundacion_php/declaracion.php)
- Fundación FAES. (2007). El catecismo del buen socialista. ¿Educación para la ciudadanía? Lo que Zapatero obliga a enseñar a nuestros escolares. Recuperado de:  
<https://fundacionfaes.org/es/publicaciones/6157/el-catecismo-del-buen-socialista>
- Gairín, J. (2005a). Autonomía de centros, hasta donde. *Cuadernos de pedagogía*, 348, p. 68.
- (2005b). *La descentralización educativa: ¿una solución o un problema?*  
Cisspraxis.
- Galván, V. (2018). Educación para la ciudadanía: ¿transversal o atravesada?. *Eco. Revista Digital de Educación y Formación del profesorado*, nº 15, pp. 25-37. Recuperado de:  
<http://revistaeco.cepcordoba.org/wp-content/uploads/2018/04/Revista-eCO-18.pdf>
- García, E. (1991). Reforma escolar, acumulación, legitimación y estado del bienestar. En VV.AA. (1991). *Sociedad, cultura y educación. Homenaje a la memoria de Carlos Lerena* (pp. 137-154). Universidad Complutense de Madrid.
- Gascó Enriquez, B. (2014). Preámbulo. En Jornet, J.M., García García, M,y González Such, J. (Coord). *La evaluación de los sistemas educativos: informaciones de interés para los colectivos implicados*. Publicacions Universitat de Valencia. Pp. 17-18
- Giddens, A. (1999). El futuro del Estado benefactor. *Estudios Públicos*, 74, (otoño 1999).  
Recuperado de:  
[https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303183446/rev74\\_giddens.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303183446/rev74_giddens.pdf)

Gil, D., Furió, C. y Gavidia, V. (1998). El profesorado y la Reforma Educativa en España, *Investigación en la Escuela*, 36, 39-64. Recuperado de:

<https://revistascientificas.us.es/index.php/IE/article/view/7861/6953>

Gimeno Sacristán, J. (2005). La muerte de las reformas y el regreso de la política.

*Cuadernos de pedagogía*, nº 348, pp. 97-99. Recuperado de:

[http://www.cuadernosdepedagogia.com/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAC1OQU7EMAx8DbIEQt3lgDjk0u2xQggq7m5j2og0XmKnbH6PIViyPGPP2P4qmOuEN3Ej2F2JoPVoI7DN-EF5V1AtRmVrRqY2tFeKd6Xr0EtYwHBNIOruplzQCMzsOgOLFIgDLe70i8OBE8zap-wx91WRkEB8RXZnwxt9P8MRVpBAqYfcVgXv3TB1Gqenc\\_f4YA7MrAL3HlZMgmYL6zZqStMDc-ALRV3OCHnZXmBFNwYW0DslCnje-DrzcT0qb-9\\_amauTn6IqIHZkltZpaodQDBC0RM\\_v-1H7h8zj43AQAAWKE](http://www.cuadernosdepedagogia.com/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAC1OQU7EMAx8DbIEQt3lgDjk0u2xQggq7m5j2og0XmKnbH6PIViyPGPP2P4qmOuEN3Ej2F2JoPVoI7DN-EF5V1AtRmVrRqY2tFeKd6Xr0EtYwHBNIOruplzQCMzsOgOLFIgDLe70i8OBE8zap-wx91WRkEB8RXZnwxt9P8MRVpBAqYfcVgXv3TB1Gqenc_f4YA7MrAL3HlZMgmYL6zZqStMDc-ALRV3OCHnZXmBFNwYW0DslCnje-DrzcT0qb-9_amauTn6IqIHZkltZpaodQDBC0RM_v-1H7h8zj43AQAAWKE)

— (2014). La LOMCE. ¿Una ley más de educación? *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 81 (28.3), 31-44. Recuperado de:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5007012>

Giovine, R. (2015). La analítica de gobierno: aportes al estudio de las políticas educativas.

En Tello, C. (Comp.). *Los objetos de estudios de la Política Educativa: hacia una caracterización del campo teórico*. Autores de Argentina.

Giroux, H. A. (1990). La educación del profesorado como espacio contrapúblico: apuntes para una redefinición. En Popkewitz, T.S. (1990). *Formación del profesorado: tradición, teoría y práctica*. Servei de publicacions Universitat de Valencia, pp. 244-271.

- Gómez Castro, J.L. (1998). *La evaluación en educación primaria: una perspectiva práctica*. Editorial CCS.
- Gómez Llorente, L. (2002). Educación y ciudadanía. Pp. 73-136. En Torreblanca, J. (Coord). (2002). *Los fines de la educación. Una reflexión desde la izquierda*.
- Gómez Llorente, L., Coll, C., Mohedano, M. J., y Niedo, J. (1999). *Neoliberalismo y escuela pública*. Cives.
- González González, M. T. (1992). Centros escolares y cambio educativo. En Escudero, J. M. y López-Yañez, J. *Los desafíos de las reformas escolares. Cambio educativo y formación para el cambio* (pp. 71-96). Arquetipo ediciones.
- González Torres, M.C. (2003). Claves para favorecer la motivación de los profesores ante los retos educativos actuales. *ESE*, (5), pp. 61-83. Recuperado de: <https://revistas.unav.edu/index.php/estudios-sobre-educacion/article/view/25619>
- Hargreaves, A. (2003). Replantear el cambio educativo: Ampliar y profundizar la búsqueda del éxito. Hargreaves, A. (2003). *Replantear el cambio educativo. Un enfoque renovador*. Amorrortu editores.
- Hortigüela, D., Pérez-Pueyo, A. y González-Calvo, G. (2019). Pero... ¿A qué nos Referimos Realmente con la Evaluación Formativa y Compartida?: Confusiones Habituales y Reflexiones Prácticas. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 12(1), pp. 13-27. Doi: <https://doi.org/10.15366/riee2019.12.1.001>
- Iyanga, A. (2003). *Política de la educación y la globalización neoliberal*. Universitat de Valencia.

Jiménez, J. (2006). Presencias y ausencias en la LOE. *Cuadernos de pedagogía*, (363), pp. 36-41. Recuperado de:

[http://www.cuadernosdepedagogia.com/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEADVO0WrDMAz8G78ERrvC6B78kuZxlLGGvSuOSMxcqbPkrP77afMmEDruTsd9Fsx1xLv6W0ZBChGkqx2Uf4zUJegSo5NKTPXqx1zQKUzidw6CFkgDB7\\_wXHDESbjOc-Y-2pIWSG9ofijk5W\\_zrDFBTQy9ZBbVJxnP4w7m\\_3z4-Hp4DbMYgb\\_HhckRbfGZX2x1eYHkSgnThYuCDmsr7Cgtw7lanZ-ALndXaIPYy6\\_entr3r6oWvSk1DQXkt0BFE-QkOa\\_Ut86LfAOFwEAAA==WKE](http://www.cuadernosdepedagogia.com/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEADVO0WrDMAz8G78ERrvC6B78kuZxlLGGvSuOSMxcqbPkrP77afMmEDruTsd9Fsx1xLv6W0ZBChGkqx2Uf4zUJegSo5NKTPXqx1zQKUzidw6CFkgDB7_wXHDESbjOc-Y-2pIWSG9ofijk5W_zrDFBTQy9ZBbVJxnP4w7m_3z4-Hp4DbMYgb_HhckRbfGZX2x1eYHkSgnThYuCDmsr7Cgtw7lanZ-ALndXaIPYy6_entr3r6oWvSk1DQXkt0BFE-QkOa_Ut86LfAOFwEAAA==WKE)

Larrosa, F. (2011). El Pacto de Estado en la política educativa española es necesario y posible. *Revista Iberoamericana de Educación*, (55), pp. 1-11. Doi: <https://doi.org/10.35362/rie5541577>

Laval, C. (2004). *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública*. Paidós

León, A. (2007). ¿Qué es la educación? *Educere*, 11, (39). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/356/35603903.pdf>

López Melero, M. (2012). Al pan, pan y al vino, vino: la LOMCE es una ley franquista en toda regla. *Revista fundación*, nº 44, pp. 14-20.

López Rupérez, F. (2009). *La mejora del sistema educativo I. La reforma de la educación escolar. Ideas para salir de la crisis*. Fundación FAES. Recuperado de: [https://fundacionfaes.org/file\\_upload/publication/pdf/201305211525511a-reforma-de-la-educacion-escolar.pdf](https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/201305211525511a-reforma-de-la-educacion-escolar.pdf)

- Lundgreen, U.P. (1982). *Between schooling and education: notes of curriculum changes within the second generation of school reforms in Sweden. Ponencia AERA.*
- Luengo, J. y Saura, G. (2014). Reformas educativas globales, privatización, biopolítica, tecnologías de control y performatividad. *Tempora*, 17, pp. 31-48. Recuperado en: <https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/4735>
- Lukas, J. F. y Santiago, K. (2004). *Evaluación educativa*. Alianza editorial.
- Luzón, A. y Torres Sánchez, M. (2006). Las lógicas del cambio reformista en la escuela democrática desde el discurso de los docentes. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 10, 2. Recuperado en: <http://www.ugr.es/~recfpro/rev102ART4.pdf>
- Mancebón, M. J. y Pérez Ximenez, D. (2009). *Los efectos de los conciertos sobre la eficiencia y la equidad del sistema educativo español*. Fundación Alternativas. Recuperado de: <https://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/los-efectos-de-los-conciertos-sobre-la-eficiencia-y-la-equidad-del-sistema-educativo-espanol>
- Marina, J.M., Pellicer, C., y Manso, J. (2016). Papeles para un pacto educativo. Recuperado en: [http://www.joseantoniomarina.net/download/docuteca-pacto-educativo\\_2/papeles\\_para\\_un\\_pacto\\_educativo\\_def\\_v2.pdf](http://www.joseantoniomarina.net/download/docuteca-pacto-educativo_2/papeles_para_un_pacto_educativo_def_v2.pdf)
- Martínez Sánchez, J. A. (2014). La organización escolar en la LOMCE. *Organización y Gestión Educativa*, (2), pp. VI-IX. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4637230>
- Mateo, J. (2000). *La evaluación educativa, su práctica y otras metáforas*. ICE-Horsori.

Mayordomo Pérez, A. (2002). La transición a la democracia: educación y desarrollo político. *Historia de la educación: Revista interuniversitaria* nº 21, pp. 19-47.

Recuperado de: [http://campus.usal.es/~revistas\\_trabajo/index.php/0212-0267/article/viewFile/6849/6832](http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/0212-0267/article/viewFile/6849/6832)

MEC. (1986). *Examen de la política educativa española*. Recuperado de:

<https://sede.educacion.gob.es/publiventa/examen-de-la-politica-educativa-espanola-por-la-ocde/administracion-educativa/1241>

— (1989). *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*. Centro de publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia. Recuperado de:

<https://sede.educacion.gob.es/publiventa/libro-blanco-para-la-reforma-del-sistema-educativo/administracion-educativa/913>

— (2004). *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate*. Recuperado de: <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/una-educacion-de-calidad-para-todos-y-entre-todos-propuestas-para-el-debate/administracion-educativa/22313>

— (2007). *PISA 2006. Programa para la evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE*. Informe Español. Recuperado de:

<https://www.educacionyfp.gob.es/inee/dam/jcr:699d43f6-ddcc-4c7e-b7bf-c0e0c288e949/pisainforme2006.pdf>

— (2010). *Pacto social y político por la educación*.

MECD. (2012). Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2012. Informe español. Recuperado de:

<https://www.educacionyfp.gob.es/inee/indicadores/indicadores-internacionales/ocde/2012.html>

- (2013). *LOMCE. Modalidades de autonomía de los centros educativos*.  
Recuperado en : <http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:5dd54428-c132-4bb9-ae30-1937d042ca1d/modalidades-de-autonom-a.pdf>
- (2014). *PISA 2012. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos*. Informe español. Resultados y contexto. Recuperado de:  
<https://www.educacionyfp.gob.es/inee/evaluaciones-internacionales/pisa/pisa-2012.html>
- (2016). *PISA 2015. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos*. Informe español. Recuperado en:  
<https://www.educacionyfp.gob.es/inee/evaluaciones-internacionales/pisa/pisa-2015.html>
- MEFP. (2018). Datos y cifras. Curso escolar 2018/2019. Recuperado de:  
<https://sede.educacion.gob.es/publivena/datos-y-cifras-curso-escolar-20182019/ensenanza-estadisticas/22495>
- (2019). Datos y cifras. Curso escolar 2019/2020. Recuperado de:  
<https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:b998eea2-76c0-4466-946e-965698e9498d/datosycifras1920esp.pdf>
- Mediavilla, M. y Calero, J. (2006). Movilidad educativa en España. Un análisis con datos del PHOGUE. *Investigaciones de Economía de la Educación*. No 1, pp. 25-34.  
Recuperado de:  
[https://www.researchgate.net/publication/41661496\\_Determinantes\\_del\\_Nivel\\_Educativo\\_en\\_Espana\\_Un\\_Analisis\\_con\\_datos\\_del\\_PHOGUE](https://www.researchgate.net/publication/41661496_Determinantes_del_Nivel_Educativo_en_Espana_Un_Analisis_con_datos_del_PHOGUE)
- Medina, S. (2015). Los derechos de los padres en la educación de sus hijos: principales novedades de la LOMCE. En Fernández Rodríguez, C (Coord). *Claves para la*

*reforma educativa. A propósito de la nueva Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa*, (pp. 117-151). Colex

Mentxaka, I. (2008). LOE: Una nueva ley, un viejo problema sin resolver. *Cuadernos de pedagogía*, (377), pp. 81-84. Recuperado de:

[http://www.cuadernosdepedagogia.com/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAC1OTU\\_DMAz9NcslEtq6XTjk0pVbBQgKd7e12kBmj9gp67\\_HUCxZfrLfh78K5rXDm4b26WF3BP9G4KngAj7huqsGX8gvET\\_YXzP3CS\\_gJZLPKJwWzE5WYlovocsFnUIvYe9g0AKp4SEcfnFcsIPe9pxHzPVqSFkhvaCEk5OZvx9hiRNoZKohb1ZxHEPT7a0O91V1PDkLEyOE9zghKbo5TnNrrRsfRKKcOZm5IORhfoYJQxtFwXJKUhhZ7kCuN5fo0357\\_WNt4k1RF1UL6JW2mxuSzQYUz5CQxv\\_XfgDeRDuMMwEAAA==WKE](http://www.cuadernosdepedagogia.com/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAC1OTU_DMAz9NcslEtq6XTjk0pVbBQgKd7e12kBmj9gp67_HUCxZfrLfh78K5rXDm4b26WF3BP9G4KngAj7huqsGX8gvET_YXzP3CS_gJZLPKJwWzE5WYlovocsFnUIvYe9g0AKp4SEcfnFcsIPe9pxHzPVqSFkhvaCEk5OZvx9hiRNoZKohb1ZxHEPT7a0O91V1PDkLEyOE9zghKbo5TnNrrRsfRKKcOZm5IORhfoYJQxtFwXJKUhhZ7kCuN5fo0357_WNt4k1RF1UL6JW2mxuSzQYUz5CQxv_XfgDeRDuMMwEAAA==WKE)

Ministerio de Educación. (2010). Sistema estatal de indicadores de la educación.

Edición 2010. Recuperado de:

<https://www.educacionyfp.gob.es/inee/dam/jcr:02ad6ce4-c393-4164-b0c0-0451428092cb/seie-2010-completo-para-colgar-en-la-web22-octubremejorado.pdf>

Moreno Moreno, P. (1995). Neoliberalismo económico y Reforma educativa. *Revista Perfiles Educativos* (67). Recuperado de:

<https://www.redalyc.org/pdf/132/13206701.pdf>

Muñoz, H. (2002). La diversidad de las reformas educativas interculturales. *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 4 (2). Recuperado de:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15504201>

Muñoz Ramírez, A. (2016). ¿Qué ha sido de Educación para la Ciudadanía con el Partido Popular? *Foro de Educación*, 14(20), 105-128. Doi:

<http://dx.doi.org/10.14516/fde.2016.014.020.007>

- Murillo, F.J. (2004). *Equidad en educación. REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 2, nº 1. Recuperado de: <http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol2n1/Editorial.htm>
- Murillo, F.J., Cerdán, J. y Grañeras, M. (1999). Políticas de calidad y equidad en el sistema educativo español. *Revista de Educación*, (319), pp. 91-113. Recuperado de: <http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/articulosre319/re3190507777.pdf?documentId=0901e72b812709b4>
- Neufeld, J. P. (1992). La reforma curricular y el tiempo de cuidado. *Revista de educación*, (298), pp. 307-325.
- Nogueira, R. (1988). *Principios constitucionales del Sistema Educativo Español*. Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia.
- Olmedo, A. y Santa Cruz, E. (2008). Las familias de clase media y elección de centro: el orden instrumental como condición necesaria pero no suficiente. *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado*, 12, 2. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56712208>
- Pallarés, M., Chiva, Ó., Planella, J., y López, R. (2019). Repensando la educación Trayectoria y futuro de los sistemas educativos modernos. *Perfiles educativos*, 41(163), 143-157. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982019000100143&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982019000100143&lng=es&tlng=es).
- Pedró, F. y Puig, I. (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Paidós.
- Pérez Galán, M. (2001). *LODE. Intrahistoria de una ley*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Pérez Gómez, A. I. (1998). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Morata.

— (2002). Las finalidades de la educación. En Torreblanca, J. (Coord). (2002). *Los fines de la educación. Una reflexión desde la izquierda*, pp. 25-39.

— (2014). Evaluación externa en la LOMCE. Revalidas, exclusión y competitividad. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 81, pp. 59-71.

Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27433841005>

Ortega, M. (2019). Correlación entre la inclusión y el Simce. *Revista Cientific*, 4, 18-37.

Doi: <https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2019.4.E.1.18-37>

Puelles, M. (2002a). Educación y libertad. Pp. 233-262. En Torreblanca, J. (Coord). (2002). *Los fines de la educación. Una reflexión desde la izquierda*.

— (2002b). Conclusiones seminario. Estado, educación y escuela pública.

Recuperado de:

<http://www.colectivolorenzoluzuriaga.com/PDF/La%20escuela%20publica%20papel%20del%20estado.pdf>

— (2006a). ¿Por qué no fue posible el pacto educativo? *Organización y Gestión Educativa*, 6, pp. 18-21.

— (2006b). *Problemas actuales de política educativa*. Morata.

— (2007). ¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso. *Revista de Educación*, 344, pp. 23-40. Recuperado de:

<http://www.educacionyfp.gob.es/revista-de-educacion/inicio.html>

— (2009). Calidad, reformas escolares y equidad social. En Santos Rego, M.A. *Políticas educativas y compromiso social. El progreso de la equidad y la calidad*. Octaedro.

— (2010). Libertad de elección de centro. *Escuela*. Nº 3862 (614), p. 38.

- (2016). Reflexiones sobre cuarenta años de educación en España o la irresistible seducción de las leyes. *Historia y Memoria de la Educación*, 3, pp. 15-64. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/HMe/article/view/14760/14118>
- Ramírez Íñiguez, A. A. (2020). Consideraciones Conceptuales en la Investigación sobre Inclusión Educativa dentro del Contexto Latinoamericano. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 9(1), pp. 211-230. Doi: <https://doi.org/10.15366/riejs2020.9.1.010>
- Roca Cobo, E. (2010). El abandono temprano de la educación y la formación en España. *Revista de educación*, nº extra 1, pp. 31-62. Recuperado de: [http://www.revistaeducacion.educacion.es/re2010/re2010\\_02.pdf](http://www.revistaeducacion.educacion.es/re2010/re2010_02.pdf)
- Rodrigo, L. (2006). Organismos Internacionales y Reformas educativas: el Banco Mundial, la OEI y la política de descentralización educativa en la Argentina de los años noventa. *Revista de Educación*, nº 341, pp. 845-866. Recuperado de: <http://www.educacionyfp.gob.es/revista-de-educacion/en/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/2006/re341/re341-35.html>
- Rodríguez Diéguez, J.L. (2001). *La jerga de la reforma educativa*. Ariel.
- Rodríguez Espinar, S. (2000). *La evaluación del aprendizaje de los estudiantes*. Ponencia presentada al I Congreso Internacional: Docencia Universitaria e Innovación. Instituto de Ciencias de la Educación.
- Rodríguez Martínez, C. (2014). La contra-reforma educativa en España: políticas educativas neoliberales y nuevos modelos de gestión. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 81, pp. 15-29. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5007009>

- Rueda Ortíz, R. (2004). Formación del profesorado y nuevas tecnologías: la necesidad de una reforma educativa. *Sociologia de l'educació: cultura i pràctica escolar: les reformes actuals*, pp. 181-190.
- Sánchez Santamaria, J. y Manzanares (2012). La equidad educativa: dilemas, controversias e implicaciones para garantizar el éxito educativo para todos. En A. Manzanares (Coord.), *Temas educativos en el punto de mira* (pp. 42-73). Wolters Kluwer.
- Sancho Gil, J.M. (2001). Docencia e investigación en la universidad: una profesión, dos mundos. *Educar*, 28, 41-60. Recuperado de:  
<https://educar.uab.cat/article/view/388>
- Sarason, S. B. (2003). *El predecible fracaso de la reforma educativa*. Octaedro.
- Sarramona, J. (2004). Participación de los padres y calidad de la educación. *Estudios sobre educación*, 6, pp. 27-38. Recuperado de:  
<https://dadun.unav.edu/handle/10171/8576>
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia*. Alianza.
- Sarup, M. (1990). El curriculum y la reforma educativa: hacia una nueva política educativa. *Revista de educación*, (291), 193-221. Recuperado de;  
<https://sede.educacion.gob.es/publiventa/detalle.action?cod=477>
- Secretaría de Educación Pública de México. (2009). *Reforma Integral de la Educación Básica*. Secretaria de Educación Pública.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Subirats, M. (2014). La LOMCE: Hacia una educación antidemocrática. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 81. Pp. 45-57. Recuperado de:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5009038>

Tanos, M. (2004). Los pactos educativos en la Argentina: algunos antecedentes y una nueva oportunidad. *Revista Iberoamericana de Educación*, nº34, pp. 127-138.

Recuperado de:

[https://www.oei.es/historico/reformaseducativas/pactos\\_educativos\\_argentina\\_tanos.pdf](https://www.oei.es/historico/reformaseducativas/pactos_educativos_argentina_tanos.pdf).

Taranbini, A. y Bonal, X. (2016). *Los principios de un sistema educativo que no deje a nadie atrás*. Save the children. Recuperado de:

[https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/los\\_principios\\_de\\_un\\_sistema\\_educativo\\_que\\_no\\_deje\\_a\\_nadie\\_atras.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/los_principios_de_un_sistema_educativo_que_no_deje_a_nadie_atras.pdf)

Tedesco, J. C. (2004). ¿Por qué son tan difíciles los pactos educativos? *Revista Iberoamericana de educación*, nº 34 (2004), pp. 17-28. Recuperado de:

<https://rieoei.org/historico/documentos/rie34a01.PDF>

— (2005). *Pactos educativos: difíciles pero necesarios. Documento básico*. Santillana.

— (2007). Ley y pacto educativo: un análisis del caso argentino. *Revista de Educación*, (344), pp. 101-115. Recuperado de:

<http://www.educacionyfp.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/2007/re344/re344-06.html>

— (2010). Diez notas sobre el pacto social y educativo. *Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, (12), pp. 1-3. Recuperado de:

<https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/445/289>

Tiana Ferrer, A. (2007). A la búsqueda del consenso en educación: la experiencia LOE. *Revista de educación*, nº 344, pp. 83-100. Recuperado de:

<http://www.educacionyfp.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/2007/re344/re344-05.html>

— (2009). *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Wolters Kluwer.

- (2011a). ¿Qué excelencia? *Escuela 3*, nº 3917.
- (2011b). ¿Quién elige (y quién sale perdiendo)? *Escuela 3*, nº 3921.
- (2016). ¿Cómo piensa un académico que se hace una ley y cómo se hace una ley realmente? Reflexiones a partir de la intrahistoria de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006. *Historia y Memoria de la Educación*, 3, pp. 71-97.  
Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/HMe/article/view/15380/14134>
- (2018). Leyes y reformas educativas: consideraciones sobre sus actores. *Conciencia Social*, nº 1, pp. 89-102. Recuperado de:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6660373>
- Torreblanca, J. (2010). La LODE, 25º aniversario de la promulgación de una ley. *Participación Educativa*, nº 14, pp. 18-28. Recuperado de:  
<https://sede.educacion.gob.es/publiventa/detalle.action?cod=13839>
- (Coord). (2002). *Los fines de la educación. Una reflexión desde la izquierda*. Biblioteca Nueva
- Torres Santomé, J. (1991). La reforma educativa y la psicologización de los problemas sociales. En VV.AA. (1991). *Sociedad, cultura y educación. Homenaje a la memoria de Carlos Lerena* (pp. 481-504). Universidad Complutense de Madrid.
- Torres, C. A. y Morrow, R. A. (2005). Estado, globalización y política educacional. En Burbules, N. y Torres, C. A. (Coords.). *Globalización y educación. Manual crítico* (pp. 31-58). Editorial popular.
- Toruño, C. (2015). Reformas curriculares 2006-2014: del ajuste pedagógico neoliberal a la reinstauración del modelo pedagógico socialdemócrata. *Rev. Rupturas* 5(2), Costa Rica, Jul-Dic 2015. ISSN 2215-2466 pp 21-48. Doi:  
<https://doi.org/10.22458/rr.v5i2.881>

- Tyack, D. y Cuban, L. (1995). *Tinkering toward utopia*. Harvard University Press.
- UNESCO. (2015). *Replantear la educación. ¿Hacia un bien común mundial?*  
Recuperado en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232697>
- Valero, A. (2006). Reforma educativa y fracaso escolar. En *Convergencia con Europa y cambio en la universidad. XI conferencia de sociología de la educación*, pp. 227-229.
- Viñao, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*. Morata.
- (2004). *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX*. Marcial Pons.
- (2006) *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Morata.
- Whitty, G., Power, S., y Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el mercado*. Morata.
- Winkler, D.R. (1996). La retórica y la realidad de las reformas educativas. En Díez Hochleitner, R. *Educación y desarrollo. Aprender para el futuro*. Fundación Santillana.
- Zaccagnini, M. C. (2002). Reformas educativas: espejismos de innovación. *Revista Iberoamericana de educación*. ISSN: 1681-5653. Recuperado en: [http://www.rieoei.org/pol\\_edu4.htm](http://www.rieoei.org/pol_edu4.htm)
- Zufiaurre, B. (2007). *¿Se puede cambiar la educación sin contar con el profesorado?*  
Octaedro
- (2010). Reformas y cambios en educación: hacia un debate reculturizador en el siglo XXI. *Rizoma freireano*, nº 8, p. 1-18. Recuperado de: <http://www.rizoma->

[freireano.org/reformas-y-cambios-en-educacion-hacia-un-debate-reculturizador-en-el-siglo-xxi](http://freireano.org/reformas-y-cambios-en-educacion-hacia-un-debate-reculturizador-en-el-siglo-xxi)

## **Webgrafía**

Bouiali, M. (21 de agosto de 2016). La LOMCE acaba de implantarse con la adaptación de 2º y 4º de ESO y 2º de bachillerato. *Levante-EMV*. Recuperado de: <https://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2016/08/22/lomce-acaba-implantarse-adaptacion-2/1458260.html>

Colli, N. (29 de enero de 2009). El Supremo rechaza la objeción de conciencia en Educación para la Ciudadanía. *ABC*. Recuperado de: [https://www.abc.es/sociedad/abci-supremo-rechaza-objecion-conciencia-educacion-para-ciudadania-200901290300-912773000848\\_noticia.html](https://www.abc.es/sociedad/abci-supremo-rechaza-objecion-conciencia-educacion-para-ciudadania-200901290300-912773000848_noticia.html)

De la Torre, N. (16 de septiembre de 2014). La concertada sólo matricular al 10% de los alumnos inmigrantes. *El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2014/09/16/54173cf4ca4741a4758b456c.html>

— (30 de septiembre de 2015). La concertada deberá escolarizar a inmigrantes como la pública. *El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2015/09/30/560b95c4268e3e743c8b4571.html>

El Tribunal Superior de Justicia andaluz reconoce la objeción contra Educación para la Ciudadanía. (4 de marzo de 2008). *Público*. Recuperado de: <https://www.publico.es/espana/tribunal-superior-justicia-andaluz-reconoce.html>

El TSJA emite una segunda sentencia a favor de la objeción a Educación para la Ciudadanía. (11 de abril de 2008). *Europa Press*. Recuperado de:

<https://www.europapress.es/sociedad/noticia-tsja-emite-segunda-sentencia-favor-objecion-educacion-ciudadania-20080410203638.html>

La Comunidad Valenciana dará Educación para la Ciudadanía en inglés. (14 de marzo de 2008). *El País*. Recuperado de:

[https://elpais.com/sociedad/2008/03/14/actualidad/1205449203\\_850215.html](https://elpais.com/sociedad/2008/03/14/actualidad/1205449203_850215.html)

La Comunidad Valenciana impartirá Educación para la Ciudadanía en inglés. (14 de marzo de 2008). *La Vanguardia*. Recuperado de:

<https://www.lavanguardia.com/vida/20080314/53445285033/la-comunidad-valenciana-impartira-educacion-para-la-ciudadania-en-ingles.html>

La Comunidad Valenciana tendrá Educación para la Ciudadanía en inglés el próximo curso. (14 de marzo de 2008). *El Mundo*. Recuperado de:

<https://www.elmundo.es/elmundo/2008/03/14/valencia/1205500014.html>

La Educación para la Ciudadanía no se puede objetar...¿y ahora qué? (28 de enero de 2009). *20 minutos*. Recuperado de:

<https://www.20minutos.es/noticia/446557/0/educacion/ciudadania/futuro/>

LOE, apuesta por el fracaso. (6 de abril de 2006). *ABC*. Recuperado de:

[https://www.abc.es/opinion/abci-apuesta-fracaso-200604070300-1421059372986\\_noticia.html](https://www.abc.es/opinion/abci-apuesta-fracaso-200604070300-1421059372986_noticia.html)

Sin objeción. El fallo del Supremo reafirma la obligatoriedad de Educación para la ciudadanía. (29 de enero de 2009). *El País*. Recuperado de:

[https://elpais.com/diario/2009/01/29/opinion/1233183602\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2009/01/29/opinion/1233183602_850215.html)

Wert: La educación tiene que aplicarse a sí misma ser más productiva. (6 de septiembre de 2012). *Europa Press*. Recuperado de:

<https://www.europapress.es/sociedad/noticia-wert-educacion-tiene-aplicarse-si-misma-ser-mas-productiva-20120906112313.html>